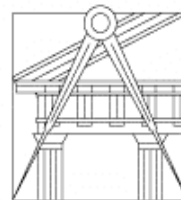




**Universidade Técnica de Lisboa  
Faculdade de Arquitectura**



# **Governança e Território. Instrumentos, métodos e técnicas de gestão na Área Metropolitana de Lisboa**

(Documento para a obtenção do grau de doutor em Planeamento Regional e Urbano)

**JOSÉ LUÍS MOURATO CRESPO**

**Orientador:** Doutor João Carlos Vassalo Santos Cabral (Professor associado, FA-UTL)

**Co-orientador:** Doutor Fernando José Silva e Nunes da Silva (Professor catedrático, IST-UTL)

## **JÚRI**

### **Presidente**

Reitor da Universidade Técnica de Lisboa

### **Vogais**

Doutor Fernando José Silva e Nunes da Silva

Professor Catedrático

Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa

Doutora Isabel Maria Fernandes Ribeiro Breda Lacerda Vázquez

Professora Associada

Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

Doutora Margarida Angélica Pires Pereira Esteves

Professora Associada

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

Doutor João Carlos Vassalo Santos Cabral

Professor Associado

Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa

Doutor João Manuel Pereira de Carvalho,

Professor Auxiliar

Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa

Doutor João Carlos Ferreira Seixas

Investigador Auxiliar

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

**Lisboa  
Março 2013**

**Universidade Técnica de Lisboa  
Faculdade de Arquitectura**

**Governança e Território. Instrumentos, métodos e  
técnicas de gestão na Área Metropolitana de Lisboa**

(Documento para a obtenção do grau de doutor em Planeamento Regional e Urbano)

**JOSÉ LUÍS MOURATO CRESPO**

**Orientador:** Doutor João Carlos Vassalo Santos Cabral (Professor associado, FA-UTL)

**Co-orientador:** Doutor Fernando José Silva e Nunes da Silva (Professor catedrático, IST-UTL)

**JÚRI**

**Presidente**

Reitor da Universidade Técnica de Lisboa

**Vogais**

Doutor Fernando José Silva e Nunes da Silva  
Professor Catedrático

Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa

Doutora Isabel Maria Fernandes Ribeiro Breda Lacerda Vázquez  
Professora Associada

Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

Doutora Margarida Angélica Pires Pereira Esteves  
Professora Associada

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

Doutor João Carlos Vassalo Santos Cabral  
Professor Associado

Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa

Doutor João Manuel Pereira de Carvalho,  
Professor Auxiliar

Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa

Doutor João Carlos Ferreira Seixas  
Investigador Auxiliar

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

**Lisboa  
Março 2013**

## Resumo

A dissertação analisa o processo de surgimento, as características e as causas associadas à emergência de mecanismos e instrumentos de governança urbana e, também, os principais desafios que se deparam à gestão territorial. Aferimos em que medida as principais características da governança urbana influenciam a gestão territorial e quais as principais tendências.

A globalização, a complexidade e a fragmentação da sociedade, a imprevisibilidade do futuro, a crise financeira, o “declínio” do Estado, a mudança ideológica para o mercado, a desconexão entre autoridades públicas e cidadãos, são alguns dos factores que explicam, em parte, o falhanço dos modelos tradicionais da acção pública. Todos estes elementos incrementaram dificuldades para o Estado e para a Administração no seu exercício de regulador económico e de prestador de serviços, originando a necessidade de formas de coordenação entre instituições, níveis territoriais e actores.

Assiste-se a uma multiplicação de organismos, de redes, de instituições que intervêm sobre o território e ao crescimento do número de sub-sistemas. Desenham-se num plano horizontal e vertical níveis de poder que intervêm num mesmo território através de autoridades políticas de diferentes níveis administrativos. Este processo de fragmentação faz do sistema territorial uma organização cada vez mais complexa e mais difícil de gerir.

Os poderes públicos tendem a adoptar diferentes modos de acção pública afim de responder aos desafios. A importância destes desafios, a nível local e mais particularmente ao nível urbano, explicam o interesse que suscita a noção de governança urbana, marcado por um conjunto de trabalhos que se desenvolveram nesse sentido, incorporando a adopção de novos instrumentos e novos princípios de gestão pública. Não se trata de substituir os modos clássicos de acção pública, mas de integrar novos procedimentos e formas de organização que visam uma gestão territorial mais eficaz.

A noção de governança abriu um campo de investigação que está longe de estar completamente explorado e a renovação e a adopção dos modos de regulação da acção pública é permanente. O vocabulário enriquece-se, traduzindo-se pela

renovação dos quadros de pensamento para apreender os fenómenos em emergência.

A partir da questão de partida: *Quais as características, o nível de adopção, a influência nas políticas e o grau de incidência nos territórios metropolitanos dos princípios, métodos e técnicas da governança urbana?* Estabelecemos uma relação (inventário, condicionantes e oportunidades) entre os instrumentos disponíveis em Portugal e os princípios, desafios e tendências da governança urbana.

Defendemos que a Administração, através do Estado ou das Autarquias Locais, continua a ser um actor fundamental na condução das políticas públicas, no planeamento e organização do território e na prestação de serviços à população.

Para conformar a nossa (hipó)tese utilizaremos duas perspectivas no trabalho: uma analítica permitiu abordar a governança como uma modalidade de acção que tanto substitui, como complementa o modelo de governação tradicional por lógicas cooperativas, integrando uma pluralidade de modos de governação e de actores nas decisões, relevando ainda o debate teórico da governação/governança e o lugar relativo do Estado na produção e implementação de políticas; outra comparativa permitiu verificar a incidência e as diferenças na adopção de instrumentos, técnicas e métodos, numa lógica de governança, nos municípios da Área Metropolitana de Lisboa.

**Palavras-chave:** governança, Estado, Área Metropolitana de Lisboa, políticas públicas, gestão municipal.

## Abstract

The dissertation examines the process of emergence, characteristics and causes associated with the emergence of mechanisms and instruments of urban governance and also the main challenges facing the territorial management. We assess to what extent the main features of urban governance influence land management and what are the main trends.

Globalisation, complexity and fragmentation of society, the unpredictability of the future, the financial crisis, the "decline" of the state, the ideological shift to the market, the disconnect between public authorities and citizens, are some of the factors that explain, in part the failure of traditional models of public action. All these elements increased difficulties for the state and for the administration in its pursuit of economic regulator and service provider, resulting in the need for coordination between institutions, actors and territorial levels.

We are witnessing a proliferation of agencies, networks, institutions that take over the territory and to the growing number of sub-systems. Draw up a plan horizontal and vertical levels of government involved in the same territory through political authorities of different administrative levels. This process of territorial fragmentation makes the system an organization increasingly complex and more difficult to manage.

Public authorities tend to adopt different modes of public action in order to meet the challenges. The importance of these challenges, locally and more particularly at the urban level, explain the interest that raises the notion of urban governance, marked by a series of works that developed accordingly, incorporating the adoption of new tools and principles of public administration . This is not to replace traditional forms of public action, but to integrate new procedures and organizational forms that seek a more effective land management.

The notion of governance has opened a research field that is far from being fully exploited and renewal and the adoption of the regulation modes of public action is permanent. The vocabulary is enriched, leading to the renewal of the frames of thought to grasp phenomena in emergency.

From the initial question: What characteristics, the level of adoption, influence policies and the degree of impact on the metropolitan territory of the principles, methods and

techniques of urban governance? We establish a relationship (Inventory, constraints and opportunities) between the instruments available in Portugal and principles, challenges and trends in urban governance.

We believe that the Administration, through the State or Local Government, continues to be a key player in driving public policy, planning and organization of the territory and in providing services to the population.

To conform our thesis will use two perspectives at work: an analytical approach enabled governance as a mode of action that both replaces and complements the traditional governance model for cooperative logic, integrating a plurality of modes of governance and actors decisions, yet emphasizing the theoretical debate of government / governance and the relative place of the state in the production and implementation of policies; another comparative analysis showed the incidence and differences in the adoption of tools, techniques and methods in a logic of governance in the municipalities of Lisbon Metropolitan Area.

**Keywords:** governance, State, Lisbon Metropolitan Area, public policy, municipal management

<b>Índice Geral</b>	
Resumo	1
Abstract	3
Índice Geral	5
Índice de figuras	7
Índice de quadros	9
Índice de anexos	10
Preâmbulo	11
<hr/>	
CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO À DISSERTAÇÃO	12
1.1. Introdução	13
1.2. Tema central e perspectivas de abordagem na dissertação	13
1.3. Objectivos, questão de partida e hipóteses da investigação	15
1.4. Modelo de análise	18
1.5. Estrutura metodológica, recolha da informação e selecção do caso de estudo	20
1.6. Organização da dissertação	22
<hr/>	
<b>PARTE I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO: CONCEITOS, PROBLEMÁTICAS, TEORIAS E MODELOS DA GOVERNANÇA</b>	<b>25</b>
<hr/>	
CAPÍTULO 2. UMA MULTIPLICIDADE DE CONCEITOS, ÁREAS TEMÁTICAS E PROBLEMÁTICAS	26
2.1. As origens e a evolução da aplicação da governança	28
2.2. Perspectivas em torno dos conceitos de governança	30
2.3. Significados e interpretações de governança	33
2.4. Pluralismo conceptual: tentativa de consensualização e de delimitação	38
2.5. Tendências de mudança no sistema e na estrutura político-administrativa	42
2.6. Governança, uma teoria?	48
2.7. Aproximação normativa e analítica da governança	50
2.8. Síntese: os desafios e a utilização da governança	53
<hr/>	
CAPÍTULO 3. AS CAUSAS ASSOCIADAS À EMERGÊNCIA DE NOVOS MODOS DE GOVERNANÇA	57
3.1. A crise financeira do Estado	58
3.2. "Declínio" das capacidades do Estado	60
3.3. Um modelo de regulação e a transformação das estruturas e funções do Estado	62
3.4. A globalização	64
3.5. A mudança ideológica para o mercado e a emergência da Nova Gestão Pública	66
3.6. A complexidade dos fenómenos sociais, a responsabilidade e a representação política	69
<hr/>	
CAPÍTULO 4. TEORIAS DA GOVERNANÇA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	73
<hr/>	

4.1. Teorias da governança	74
4.2. Teorias das políticas públicas	80
4.3. A teoria do regime urbano versus a do regime governança	84
<b>CAPÍTULO 5. MODELOS DE GOVERNANÇA E DA GESTÃO PÚBLICA</b>	88
5.1. Correntes dominantes no estudo comparativo na política urbana	89
5.2. A dimensão institucional na política e na gestão urbana	94
5.3. Modelos de governança urbana	100
5.4. Paradigmas e correntes da gestão pública	107
5.5. Relação entre a gestão pública e os modelos de governança	114
<b>PARTE II. ENQUADRAMENTO AO CASO DE ESTUDO E A GESTÃO PÚBLICA NA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA</b>	120
<b>CAPÍTULO 6. ENQUADRAMENTO DO CASO DE ESTUDO</b>	121
6.1. Abordagem territorial da governança	122
6.2. A utilização de novos instrumentos e princípios de gestão pública	131
6.3. A recomposição do Estado, processos de metropolização e gestão de áreas metropolitanas	132
6.4. A Área Metropolitana de Lisboa: estrutura institucional, elementos de governança, planeamento e estratégias	136
6.5. A administração local	146
<b>CAPÍTULO 7. A ORGANIZAÇÃO E A COOPERAÇÃO HORIZONTAL NA GESTÃO MUNICIPAL</b>	148
7.1. Modelos de organização dos serviços das Câmaras Municipais	153
7.2. A flexibilização da gestão nos serviços públicos locais	190
7.3. A cooperação entre municípios	214
<b>CAPÍTULO 8. A COORDENAÇÃO/COOPERAÇÃO VERTICAL</b>	223
8.1. Governança e gestão territorial	233
8.2. As agendas dos vários níveis da gestão e no planeamento	234
8.3. O Programa de Acção Territorial como instrumento de governança	239
<b>CAPÍTULO 9. A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA</b>	245
9.1. A participação pública nos PDM de 1ª geração	253
9.2. O orçamento participativo	256
9.3. A agenda 21	262
<b>CAPÍTULO 10. CONCLUSÕES</b>	268
Bibliografia	281
Siglas	310
Anexos	313



## Índice de figuras

Figura 1. Modelo de análise	19
Figura 2. Os municípios integrantes da AML	138
Figura 3. Estrutura hierarquizada da organização dos serviços municipais	157
Figura 4. Estrutura matricial da organização dos serviços municipais	158
Figura 5. Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Alcochete	161
Figura 6. Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Almada	163
Figura 7. Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais da Amadora	164
Figura 8. Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais do Barreiro	166
Figura 9. Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Cascais	167
Figura 10. Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Lisboa	169
Figura 11. Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Loures	170
Figura 12. Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Mafra	172
Figura 13. Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais da Moita	173
Figura 14. Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais do Montijo	175
Figura 15. Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Odivelas	176
Figura 16. Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Oeiras	178
Figura 17. Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Palmela	179
Figura 18. Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais do Seixal	181
Figura 19. Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Sesimbra	182
Figura 20. Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Setúbal	184
Figura 21. Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Sintra	186
Figura 22. Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Vila Franca de Xira	187
Figura 23. Tipos de serviços públicos locais	191
Figura 24. Evolução do número de EM's desde 1998 em Portugal	199
Figura 25. Criação de EM's desde 1998, em Portugal	200
Figura 26. Períodos de criação de EM's, por região, em Portugal	201
Figura 27. EM's, por município, em Portugal	201
Figura 28. EM's, por região, em Portugal	202
Figura 29. Objecto social das EM's, em Portugal	203
Figura 30. Evolução do número de EM's, desde 1998, na AML	204
Figura 31. Criação de EM's, desde 1998, na AML	205
Figura 32. A distribuição das EM's nos municípios da AML	206
Figura 33. Objecto social das EM's nos municípios da AML	208
Figura 34. Os serviços municipalizados, em Portugal	209
Figura 35. Os serviços municipalizados nos municípios, na AML	210
Figura 36. Distribuição das Associações de Municípios, em Portugal	219
Figura 37. Distribuição das Associações de Municípios, na AML	220

Figura 38. Empresas Intermunicipais e Multimunicipais, na AML	221
Figura 39. O sistema de gestão territorial em Portugal e suas inter-relações	229
Figura 40. Classes de espaços nos PDM's, na AML	236
Figura 41. O orçamento participativo nos municípios, em Portugal	260
Figura 42. O orçamento participativo nos municípios, na AML	260
Figura 43. Agenda 21, nos municípios, em Portugal	264
Figura 44. Agenda 21, nos municípios, na AML	265

---

## Índice de quadros

Quadro 1. Elementos da nova governança pública, em contraste com a administração pública	113
Quadro 2. Os quatro modelos de governança	115
Quadro 3. Risco de <i>outsourcing</i> e os modelos de governança	119
Quadro 4. Regulação fordista versus regulação pós-fordista	123
Quadro 5. Coordenação vertical entre actores (públicos)	126
Quadro 6. Coordenação vertical entre políticas	126
Quadro 7. Coordenação horizontal entre os agentes públicos	127
Quadro 8. Coordenação horizontal entre políticas	128
Quadro 9. Envolvimento de interesses organizados	129
Quadro 10. Ampla participação	129
Quadro 11. Evolução das atribuições dos municípios	150
Quadro 12. Marcas dos regimes de organização dos serviços municipais	154
Quadro 13. Objecto social das empresas municipais	196
Quadro 14. Informação geral sobre as EM's em Portugal	198
Quadro 15. Informação geral sobre as EM's nos municípios da AML	204
Quadro 16. EM's por município	207
Quadro 17. Distribuição partidária das E.M.'s na AML	207
Quadro 18. Caracterização dos IGT	230
Quadro 19. As agendas dos níveis nacional/regional/metropolitano e municipal na gestão e no planeamento territorial	238

## Índice de anexos

Anexo 1. Organograma dos serviços municipais de Alcochete (2010) e (2012)	314
Anexo 2. Organograma dos serviços municipais de Almada (2010)	315
Anexo 3. Organograma dos serviços municipais da Amadora (2010) e (2012)	316
Anexo 4. Organograma dos serviços municipais do Barreiro (2010)	317
Anexo 5. Organograma dos serviços municipais de Cascais (2010)	318
Anexo 6. Organograma dos serviços municipais de Cascais (2012)	319
Anexo 7. Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Lisboa (2010) e Organograma da estrutura flexível dos serviços municipais de Lisboa (2010)	320
Anexo 8. Organograma dos serviços municipais de Loures (2010) e (2012)	321
Anexo 9. Organograma dos serviços municipais de Mafra (2010) e (2012)	322
Anexo 10. Organograma dos serviços municipais da Moita (2010) e Organograma dos serviços municipais do Montijo (2010)	323
Anexo 11. Organograma dos serviços municipais de Odivelas (2012) e Organograma dos serviços municipais de Palmela (2010)	324
Anexo 12. Organograma dos serviços municipais de Palmela (2012) e Organograma dos serviços municipais do Seixal (2010)	325
Anexo 13. Organograma dos serviços municipais de Sesimbra (2012)	326
Anexo 14. Organograma dos serviços municipais de Setúbal (2010)	327
Anexo 15. Organograma dos serviços municipais de Setúbal (2012)	328
Anexo 16. Organograma dos serviços municipais de Sintra (2010)	329
Anexo 17. Organograma dos serviços municipais de Vila Franca de Xira (2010) e (2012)	330
Anexo 18 - Empresas municipais e entidades empresariais locais, Portugal	331
Anexo 19 - Empresas municipais e entidades empresariais locais, AML	348
Anexo 20 – Os serviços municipalizados, Portugal	351
Anexo 21 – Os serviços municipalizados, AML	353
Anexo 22 – As Comunidades Intermunicipais, Portugal	354
Anexo 23 - As Associações de Municípios, Portugal	356
Anexo 24 - As empresas Inter e Multimunicipais, Portugal	363
Anexo 25 - As empresas Inter e Multimunicipais, AML	366
Anexo 26 – O orçamento participativo e a Agenda 21, AML	367

## **Preâmbulo**

Apesar de um trabalho desta natureza ter um cariz essencialmente solitário, não teria sido possível realizar sem a ajuda e o apoio de um conjunto de pessoas que gostaria de destacar.

Em primeiro lugar, pretendo manifestar o meu agradecimento e reconhecimento pelo apoio, incentivo e confiança que o Prof. Doutor João Cabral me incutiu ao longo da orientação desta dissertação. Ao Prof. Doutor Fernando Nunes da Silva por ter aceite ser co-orientador deste trabalho.

Um agradecimento especial à Manuela Mendes pela leitura e pelas sugestões que generosamente me transmitiu para o enquadramento teórico.

Aos colegas do Departamento de Ciências Sociais e do Território pelo ânimo e estímulo e por me terem libertado de algumas tarefas de docência.

O trabalho de campo não teria sido possível sem a colaboração de funcionários dos municípios da Área Metropolitana de Lisboa. Um obrigado ao Ricardo Almendra pela elaboração dos mapas.

E, por último, um agradecimento à minha família pelo tempo disponibilizado e pelo apoio incondicional para o desenvolvimento desta dissertação, em especial, aos mais próximos.

## CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO À DISSERTAÇÃO

### 1.1. Introdução

### 1.2. Tema central e perspectivas de abordagem na dissertação

### 1.3. Objectivos, questão de partida e hipóteses da investigação

### 1.4. Modelo de análise

### 1.5. Estrutura metodológica, recolha da informação e selecção do caso de estudo

### 1.6. Organização da dissertação

## **1.1. Introdução**

As formas pelas quais as cidades e as estruturas da administração local são organizadas e geridas, reflectem os contextos e as mudanças na estrutura social, económica e espacial das áreas urbanas. Um relatório do Banco Mundial (1997) demonstra que as diferenças existentes no desempenho dos municípios e dos Estados podem ser explicadas, parcialmente, pelas diferenças na governança. Hoje, os sistemas urbanos são caracterizados por padrões complexos de interdependência entre actores, instituições, actividades funcionais e as organizações espaciais. Nas últimas décadas, a noção de governança tem vindo a desempenhar um papel central na explicação e conceitualização destas relações em mudança.

Para aferir o nível de inserção das práticas em termos da governança, nos contextos urbanos e territoriais, têm-se utilizado poucas análises empíricas para verificar se, no contexto da governança, esta tem ou não eclipsado o governo. A adopção e implementação de ("velhos" e "novos") instrumentos nas políticas públicas oferece um marco analítico útil para a teoria da governança. Embora existam "novos" instrumentos de políticas, considera-se que a mudança de governo para governança pode ser diferenciada em jurisdições políticas e mesmo no tipo de instrumento utilizado. Muitos dos novos instrumentos utilizados nas políticas exigem algumas participações estatais (ou seja, do governo), e poucos são totalmente desprovidos de envolvimento estatal (que é a pura governança). A investigação deverá explorar a complexidade de muitas e variadas maneiras pelas quais o governo e a governança interagem na elaboração de políticas públicas.

Com este âmbito e enquadramento geral, definiram-se objectivos, delineou-se uma estrutura metodológica, estabeleceram-se hipóteses de investigação apoiadas num modelo de análise e estruturou-se a dissertação com a sequência e a lógica que seguidamente se apresenta.

## **1.2. Tema central e perspectivas da abordagem na dissertação**

A governança é o tema central de discussão e análise, com um enfoque centrado nos processos de governança urbana relacionados com as políticas públicas e com a

gestão municipal. A análise às temáticas da dissertação consubstanciam-se num modelo de análise e utilizou e relacionou dois tipos de perspectivas.

Uma das perspectivas utilizada foi a analítica, que surge como suporte a um discurso ideológico e como uma grelha de leitura das transformações da acção pública, em particular da acção pública territorial. Um dos primeiros desafios analíticos consistiu em determinar em que tipos de processos e com que consequências para o poder e o território, os mecanismos de governança são postos em prática. O segundo foi determinar os factores que estruturaram a emergência de mecanismos de governança. Uma perspectiva analítica permitiu igualmente abordar a governança como uma modalidade de acção que pode substituir e complementar o modelo de governação tradicional e hierárquico, por lógicas de cooperação, onde se assume a existência de uma pluralidade de modos de governação e de actores nos vários níveis e momentos da política pública local. Com este âmbito, foi possível colocar o debate teórico da governação e da governança em ligação, ou em contraponto, com o lugar relativo ao Estado na produção e implementação de políticas.

A outra estratégia utilizada foi a comparativa. A abordagem comparativa tornou-se uma componente de investigação integrada na maioria dos vários sub-campos da ciência política, onde áreas de investigação como a economia política, a análise institucional e da reforma administrativa, entre outras, beneficiaram de um número crescente de análises comparativas. No entanto, o estudo das políticas urbanas e da governança urbana ficou um pouco imune a essas mudanças e evoluções. A política urbana tem permanecido "dominada" pelo simples estudo de caso, e a comparação como abordagem tem sido pouco utilizada como uma estratégia de investigação<sup>1</sup>.

Um outro aspecto a considerar é o da investigação urbana através da análise comparativa dos municípios dentro do mesmo contexto territorial, permitindo ao observador o controle de uma série de variáveis políticas e institucionais. A investigação comparativa não tem de se tornar num processo de pesquisa desprovido de contexto. Ao detalhar os casos de uma forma holística, é possível evidenciar a lógica interna de cada um dos casos e, ao mesmo tempo analisar as mudanças nas variáveis identificadas pelo quadro analítico. Um elemento importante da investigação comparativa é o apresentar o caso de estudo como um conjunto de inter-relações económicas, políticas e sociais, incorporado em processos, num sistema

---

<sup>1</sup> Conferir DiGaetano & Klemanski, 1993, 1999; Stoker, 1995; Clark & Hoffmann-Martinot, 1998; DiGaetano & Lawless, 1999; Pierre, 1999; Savitch & Kantor, 2002; Sellers, 2002; DiGaetano & Strom, 2003; Jordan et. al., 2005; Dente et. al., 2005; Farneti & Young, 2008.



institucional. A comparação é fundamental para conduzir o estudo da governança urbana a um nível teórico e, também, para o desenvolvimento da explicação científica no domínio da política urbana. Compreender a formação e a reprodução da governança urbana é um dos aspectos fundamentais da política urbana. O próximo passo implica que se coloquem questões analíticas e teóricas, tais como: Qual é o papel das instituições na governança urbana? Qual a sensibilidade da governança urbana às mudanças no arranjo institucional do Estado ou da região? Fornecer respostas a estas e a outras questões exige uma análise comparativa<sup>2</sup>.

Neste contexto e com este enquadramento de investigação, parece-nos possível avaliar o modo como os municípios deste território metropolitano adoptaram instrumentos, métodos e técnicas de gestão urbana e quais os factores que estiveram subjacentes às suas diferenças.

### **1.3. Objectivos, questão de partida e hipóteses de investigação**

Tendo presente que as hipóteses da investigação (abaixo descritas) são o quadro de referência, a dissertação tomou como objectivo central inventariar, analisar e avaliar a adopção de instrumentos, métodos e técnicas, na definição da gestão pública e na implementação das políticas nos municípios da Área Metropolitana de Lisboa. Por outro lado, procurámos também aferir em que medida esses mecanismos e instrumentos de gestão pública, previstos na orgânica legislativa, são adequados à realização dos objectivos das políticas públicas e da gestão urbana.

A questão de partida contém as principais linhas de pesquisa e orientação a desenvolver ao longo do trabalho – *Quais as características, o nível de adopção, a influência nas políticas e na gestão municipal, e o grau de incidência nos territórios metropolitanos dos princípios, métodos e técnicas da governança urbana?*

A resposta que procurámos dar a esta questão foi estruturada em torno de algumas hipóteses de trabalho, que passamos a enunciar.

Defendemos, que a Administração, através do Estado ou das Autarquias Locais, continua a ser um actor fundamental na condução das políticas públicas, no planeamento e organização do território e na prestação de serviços à população.

---

<sup>2</sup> Conferir Pierre, 2005.

Esta hipó(tese) é complementada por um conjunto de hipóteses que, em seguida, se apresentam.

Assim, uma primeira hipótese admite que face aos efeitos da globalização, da crise financeira e do “declínio” das capacidades do Estado, da constituição de um espaço europeu integrado, da recomposição dos Estados, da metropolização, da mudança ideológica para o mercado, da crescente complexidade e diversidade dos fenómenos sociais e da incerteza no futuro, entre outros aspectos e factores, os municípios da Área Metropolitana de Lisboa (re)estruturaram-se e adequaram a organização dos seus serviços e da sua intervenção na gestão urbana, assumindo formas e mecanismos enquadradas numa lógica de governança (complementadas com formas tradicionais de actuação e de gestão). Admite-se assim que podemos considerar a governança urbana como um modo de governação urbano entre outros. Em função dos problemas, das situações políticas, económicas ou sociais, a acção das públicas urbanas será conduzida por lógicas governamentais clássicas (hierárquicas) ou por lógicas mais “governanciadas” (cooperativas) ou então combiná-las. Admite-se, também, que do ponto de vista analítico, deve haver uma concepção pragmática ou agnóstica da governança, sem prejudicar as ligações ou os modos de decisão à partida. A governança pode coexistir com outros modos de decisão, numa concepção que assenta na identificação empírica dos mecanismos permitindo inventariar e analisar as diferenças numa perspectiva comparativa.

Numa segunda hipótese admite-se que do ponto de vista normativo, a governança pode ser considerada como um utensílio inclusivo de desenvolvimento urbano, pois pode favorecer a legitimidade das decisões. A coordenação, a negociação e a participação de diferentes actores, não necessariamente públicos, na produção e implementação das políticas públicas urbanas, constituem-se como utensílios úteis, na medida em que favorecem a adesão a essas políticas e à responsabilidade colectiva. As decisões no âmbito das políticas ao nível local implicam um grande número de actores, podendo os mecanismos de compromisso que a governança tem subjacente, permitir a facilitação nos processos de decisão.

Uma terceira hipótese admite que a governança não é uma receita milagrosa. Longe de necessariamente garantir o sucesso dos processos de decisão, a governança pode, por vezes, comportar alguns riscos para a qualidade das decisões, a sua legitimidade e da “democracia”. Como todo o modelo que se constrói numa ideia de compromisso e com a exigência de resultados, o processo de governança pode ver

dificultado a elaboração de visões a médio e longo prazo. Uma outra questão, são os actores não implicados num processo de gestão e decisão, que podem encontrar mais dificuldades em fazer entender as suas reivindicações. A profissionalização dos processos pode, por vezes, enfraquecer princípios democráticos. Por outro lado, a mudança de um modelo tradicional de governação territorial para formas de governança urbana, em que a administração pública deixa de ser a única instância de governação para passar a ser um elemento de uma rede de parceiros, públicos e privados, pode tornar o sistema de participação pública mais complexo, menos acessível aos actores com menor capacidade e, por consequência, pode gerar processos de tomada de decisão em cujos resultados a participação pública terá um impacte diluído e reduzido.

Também consideramos que a governança não explica sozinha o conjunto de alterações observadas no contexto das políticas públicas, necessitando, por vezes, de conceptualizações complementares de outros conceitos para apreender os desafios mais fundamentais relativos, por exemplo, às transformações do Estado ou da política, numa perspectiva da legitimidade e da regulação. Desta forma, torna-se necessário formalizar os procedimentos da governança para os reintegrar nos processos de legitimação política. Num contexto de mudanças urbanas rápidas, o desenvolvimento dos procedimentos de governança contribui para a refundação das convenções urbanas (solidariedade, proximidade, qualidade, sustentabilidade), fundada na articulação de contradições entre lógicas de mercado e de não-mercado, grupos e individualismo, coerência institucional e atomização de relações sociais. Um conceito que se inscreve no prolongamento da utopia da auto-gestão, da reconciliação, da responsabilidade individual e da solidariedade colectiva. Numa época de alterações ao nível da gestão do território, nomeadamente, no âmbito da gestão pública associada ao aparecimento e à aplicação de novas formas de governação, onde o poder exclusivo dos eleitos é posto em causa, verifica-se um ajustamento de novos ou repensados mecanismos de participação pública a esta nova realidade.

Numa outra hipótese admite-se que a intensidade de adopção de novos instrumentos englobados numa lógica de governança e a organização na gestão e na prestação de serviços públicos, por parte dos municípios, é condicionada por factores de ordem institucional, normativa e legislativa, tais como o quadro legislativo ou a cultura técnica prevalecente, e de ordem social, como, por exemplo, a cultura de participação existente na comunidade.

Admite-se também, que a adopção de instrumentos e técnicas de gestão territorial inseridas numa lógica de governança, é uma realidade geograficamente diferenciada. A natureza e as características sócio-políticas contribuem para essa diferenciação.

Uma outra hipótese admite que o impacte territorial directo dos mecanismos de governança, de vária ordem, é reduzido, consistindo sobretudo numa adopção pontual de novos instrumentos nas políticas e na gestão enquadrados numa perspectiva de governança, em parte devido ao quadro normativo, à cultura técnica prevalecente e a factores de ordem ideológica e territorial, assim como, dos procedimentos seguidos nos processos de participação pública e de envolvimento da população nas políticas públicas e nas decisões.

Também se admite que o Estado continua a ser um actor determinante na política, no planeamento e gestão do território, ao nível municipal. Apesar da autonomia do Poder Local e do processo de descentralização verificado em Portugal, o Estado continua a ter uma influência na organização do território através das grandes linhas de orientação, designadamente, através das infra-estruturas, principalmente rodoviárias, que condicionaram o desenvolvimento urbano.

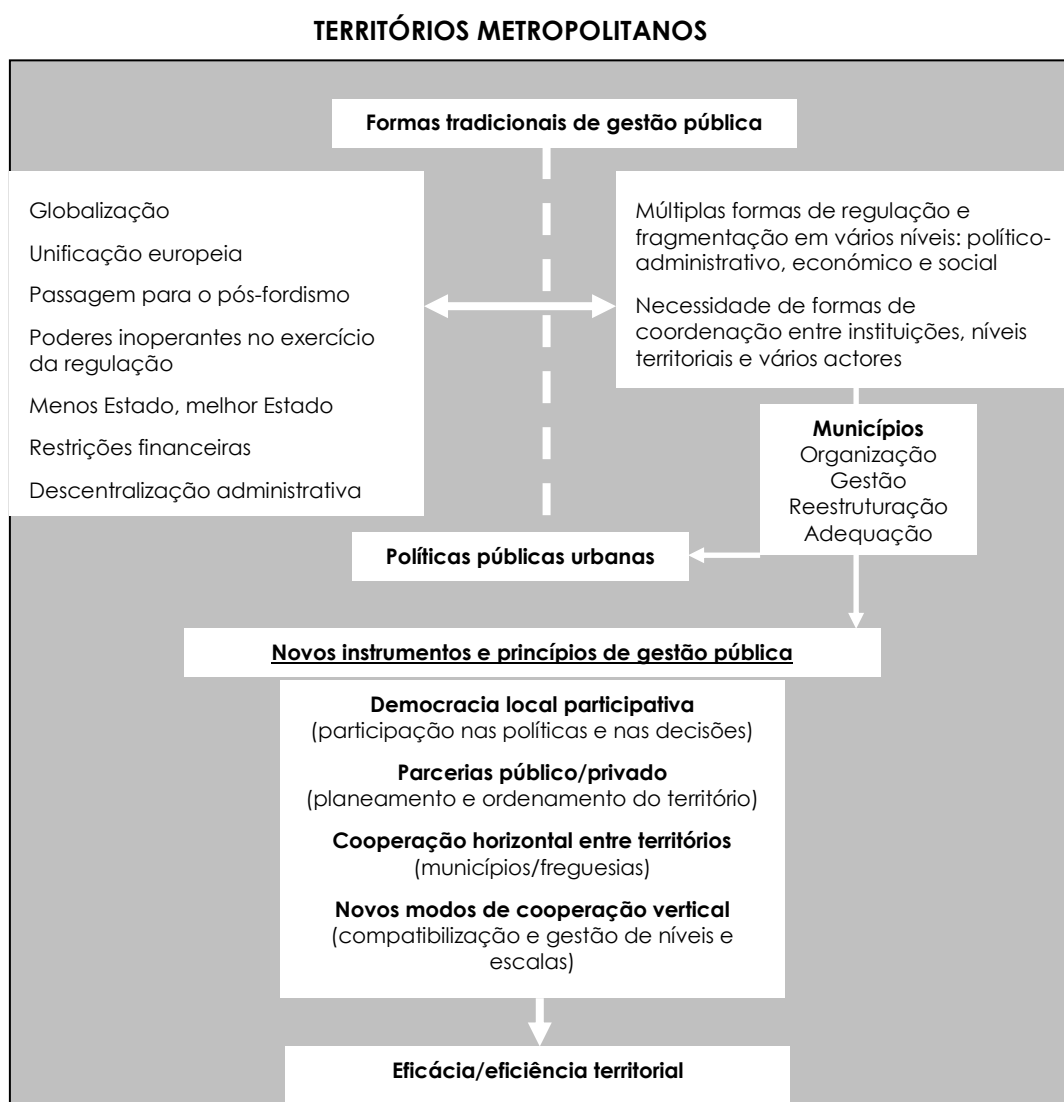
#### **1.4. Modelo de análise**

Tendo as hipóteses de investigação aludidas como quadro de referência, a dissertação adoptou um modelo para analisar a governança nas políticas e na gestão pública, que interliga as características institucionais, organizacionais e sócio-geográficas do território, com as políticas públicas urbanas e com as próprias práticas e novos instrumentos e princípios de gestão pública.

O modelo que propomos e que orientou a pesquisa empírica, cujos resultados se apresentam nos capítulos seguintes, admite que as características de um determinado território e da sua envolvente, marcadas por condições socioeconómicas, políticas e geográficas específicas, a que se juntam as condições político-administrativas existentes, com factores de ordem social e institucional, com o quadro normativo que regula os mecanismos e os instrumentos das políticas públicas, da prestação e organização dos serviços públicos e, também, com a cultura técnica prevalecente, podem, influenciar as próprias práticas e adopções de novos instrumentos e princípios

de gestão pública. Por conseguinte, as práticas e a adopção de instrumentos e mecanismos de gestão pública podem ser geograficamente diferenciados. Os capítulos seguintes correspondem, cada um deles, ao tratamento empírico que demos às diversas componentes do modelo de análise (Figura 1).

**Figura 1 – Modelo de análise**



A abordagem utilizada foi a territorial (conferir no ponto 6.1.), que congrega em termos de análise, as várias vertentes inscritas no modelo de análise: a organização e a cooperação horizontal na gestão municipal, através dos modelos de organização dos serviços municipais, a flexibilização da gestão dos serviços públicos e a cooperação entre municípios; a coordenação e cooperação vertical, com os níveis da gestão e no planeamento; a participação pública, com os exemplos nos planos directores e em instrumentos informais (o orçamento participativo e a Agenda 21).

## **1.5. Estrutura metodológica, recolha da informação e selecção do caso de estudo**

A informação seleccionada para dar corpo à dissertação abrangeu vários âmbitos, num leque diversificado de variáveis, alicerçada para o conjunto de modos de acção e da organização pública em Portugal, em geral, e para os municípios da Área Metropolitana de Lisboa, em particular. A sua recolha teve um plano temporal diverso e as fontes de informação também foram diversificadas, dependendo do projectado para dar corpo à análise dos casos de estudo. Quando se justificou para as várias análises, houve um momento de enquadramento das temáticas através do quadro legal respectivo.

Para a construção do corpo teórico da dissertação foi utilizado um conjunto vasto das principais referências bibliográficas (conferir a bibliografia) que versaram as temáticas a abordar e a analisar. Esta informação recolhida e analisada, está incorporada principalmente, nos capítulos 2 a 6. O apoio das referências bibliográficas, de cariz teórico, também está incluído noutros capítulos, quando a sua importância assim o justifique, designadamente na problemática e no enquadramento das várias componentes de análise do caso de estudo.

Para analisar os modelos e as práticas ao nível da organização dos serviços públicos municipais foram recolhidos e analisados os organogramas dos vários municípios da Área Metropolitana de Lisboa. Esta informação num primeiro momento foi colectada através dos Diários da República para dois momentos distintos: os Regulamentos Orgânicos dos Serviços Municipais (ROSM) a partir da legislação de 2009 (Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro) e da legislação de 2012 (Lei n.º 49/2012, de 29 de Agosto). Posteriormente esta informação foi complementada com a existente nos *sites* e com a consulta nos respectivos municípios, para suprir algumas lacunas e esclarecer dúvidas existentes. Salienta-se que a informação recolhida é válida à data de 20 de Fevereiro de 2013 e é nela que assenta grande parte das considerações efectuadas ao longo do capítulo respectivo.

Ao nível dos instrumentos e princípios de gestão do sector empresarial local foi recolhida a informação das empresas municipais e de outros tipos, englobadas no sector empresarial local: na Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL), no Instituto Nacional de Estatística (INE), no Livro Branco do Sector Empresarial Local (LBSEL), no

Registo Nacional de Pessoas Colectivas (RNPC), complementada com a consulta e análise do decreto regulamentar adstrito a essas empresas. No mesmo sentido, com a mesma sistematização e através de algumas das fontes referidas, recolheu-se informação para dar corpo à análise da cooperação horizontal, cooperação entre municípios e parcerias público-privadas.

Segundo o que está definido no Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (RJSEL), no artigo 8º, o *site* da DGAL deve disponibilizar uma listagem, permanentemente actualizada, de todas as empresas municipais e intermunicipais do país. Existe nesse sítio electrónico, uma base de dados com várias destas empresas distribuídas pelos respectivos municípios, contudo, no decorrer do trabalho de investigação, encontraram-se diversas lacunas nessa lista. Sendo importante para este trabalho a identificação do universo de empresas municipais e intermunicipais, tornou-se necessário proceder à elaboração de uma nova base de dados. Esta base de dados foi construída cruzando a informação disponível nas várias fontes de informação referidas. Salienta-se que a informação recolhida é válida à data de Agosto de 2012 e é nela que assenta grande parte das considerações efectuadas ao longo do capítulo/ponto respectivo.

Para analisar os modos de cooperação e coordenação vertical, através da compatibilização e da gestão de níveis e escalas, foi utilizada a seguinte informação: por um lado o enquadramento legislativo através de um quadro regulamentar diversificado e interligado com as temáticas a abordar; também a informação trabalhada no âmbito de um projecto de investigação que especificaremos na análise da Área Metropolitana de Lisboa; paralelamente foi recolhida a informação sobre os Programas de Acção Territorial (PAT), no Guia dos Programas de Acção Territorial, complementada com a consulta nos *sites* dos vários casos documentados.

Relativamente à participação pública e aos processos participativos foram seleccionadas duas tipologias diferentes: uma regulamentar, incorporada na participação pública nos Planos Directores Municipais (PDM) de 1ª geração, nos municípios da Área Metropolitana de Lisboa, recolhendo e analisando a informação tratada no âmbito da dissertação de mestrado do autor deste trabalho; e dois tipos não regulamentares, o orçamento participativo e a Agenda 21. Primeiro e para a Área Metropolitana de Lisboa, através da recolha da informação junto dos municípios (informação reportada até final de 2012), assim como, para o conjunto do país, nos *sites* que fazem a colecta e centralizam as ocorrências desses processos participativos

(o orçamento participativo - [www.op-portugal.org](http://www.op-portugal.org) - informação até final de 2011; e a Agenda 21 - [www.agenda21local.info](http://www.agenda21local.info) - informação até final de 2011).

A escolha dos municípios da Área Metropolitana de Lisboa como objecto de estudo deveu-se à sua diversidade em várias vertentes, com características institucionais, populacionais, socioeconómicas e dimensões distintas, o que poderia proporcionar uma amostra representativa de diferentes tipos de realidades. Paralelamente, por estarem incorporados num território metropolitano, definido pela Área Metropolitana de Lisboa, permitiu analisar as relações de níveis e escalas entre o âmbito regional e local, nomeadamente, no domínio do planeamento.

## **1.6. Organização da dissertação**

A estrutura da dissertação reflecte o próprio percurso da investigação, realizada com vista a responder à questão de partida e para evidenciar e conformar as hipóteses que aventámos.

O trabalho está organizado em duas partes e dez capítulos. A primeira parte corresponde ao enquadramento teórico e na segunda parte elabora-se o enquadramento ao caso de estudo e a análise da gestão pública em Portugal, para algumas vertentes, e nos municípios da Área Metropolitana de Lisboa.

Assim, no primeiro capítulo far-se-á a introdução da dissertação onde são referidos os principais aspectos da investigação, nomeadamente, as temáticas e as perspectivas de abordagem; os objectivos, a questão de partida e as hipóteses de investigação; o modelo de análise; e, a estrutura metodológica, assim como, a recolha da informação e os casos de estudo.

No capítulo seguinte, teórico, questionamos o conceito de governança, as suas origens, aplicações, áreas temáticas, problemáticas, significados e interpretações. Estabelecemos uma possível articulação e consensualização de definições e significados da governança, bem como, se discutem duas abordagens distintas, inseridas nas mudanças do sistema e na estrutura político-administrativa, o "governar sem governo" e "governo versus governança", por último, enquadram-se aproximações e preposições da governança.



No capítulo três, analisamos um conjunto de causas que estão associadas à emergência de novos modos de governança, entre as quais, a crise financeira do Estado, o “declínio” e o “fracasso” das capacidades do Estado, a globalização, a mudança ideológica para o mercado, a emergência da Nova Gestão Pública, são alguns dos principais aspectos abordados.

No capítulo quatro, analisamos as principais teorias da governança e das políticas públicas, assim como, apresentamos as teses que enquadram a governança nas políticas públicas e relacionamos a teoria do regime urbano com a teoria do regime governança.

No capítulo seguinte, abordaremos os principais modelos da governança em dois planos: um primeiro através da dimensão institucional na política e na gestão urbana apresentando as correntes dominantes no estudo comparativo na política urbana; numa segunda abordagem apresenta-se a ligação entre a gestão pública e os modelos de governança.

Na capítulo seis, já na segunda parte da dissertação, enquadrámos o caso de estudo, onde primeiramente se dá relevo à abordagem territorial que vai servir de pano de fundo à estrutura da análise empírica; em seguida, analisamos a utilização de novos instrumentos e princípios de gestão pública; a recomposição do Estado, os processos de metropolização e os principais modelos de gestão de áreas metropolitanas; e por último, neste capítulo, analisa-se a Área Metropolitana de Lisboa nas vertentes da estrutura institucional, elementos de governança, planeamento e estratégias estabelecidas.

No capítulo seguinte, para o caso português e da AML, faz-se a evolução do quadro legal e a análise das práticas ao nível dos modelos de organização dos serviços públicos municipais (para os municípios da AML), dos instrumentos e princípios de gestão (sector empresarial local) e da cooperação horizontal (cooperação entre municípios e parcerias público-privadas).

Num outro capítulo, o oitavo, faz-se um enquadramento legislativo e analisam-se os novos modos de cooperação e coordenação vertical (compatibilização e gestão de níveis e escalas); também se referencia e analisa um novo instrumento de gestão e prática territorial, o Programa de Acção Territorial.

No capítulo nove aborda-se a democracia local participativa, através de métodos formais (a participação pública no âmbito dos Planos Directores Municipais de 1ª geração, para os municípios da AML) e informais (orçamentos participativos e Agendas 21), com a análise para o quadro português e da AML.

A dissertação inclui ainda o capítulo dez, com as principais conclusões associadas às hipóteses de investigação, avançadas inicialmente no trabalho a desenvolver. Inclui também uma síntese conclusiva de análise e incorporação das várias componentes práticas, anteriormente abordadas.

**PARTE I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO: CONCEITOS, PROBLEMÁTICAS, TEORIAS E  
MODELOS DA GOVERNANÇA**

## CAPÍTULO 2. UMA MULTIPLICIDADE DE CONCEITOS, ÁREAS TEMÁTICAS E PROBLEMÁTICAS

2.1. As origens e a evolução da aplicação da governança

2.2. Perspectivas em torno dos conceitos de governança

2.3. Significados e interpretações de governança

2.4. Pluralismo conceptual: tentativa de consensualização e de delimitação

2.5. Tendências de mudança no sistema e na estrutura político-administrativa

2.6. Governança, uma teoria?

2.7. Aproximação normativa e analítica da governança

2.8. Síntese: os desafios e a utilização da governança

## Introdução

O termo governança passou a fazer parte integrante do vocabulário das ciências sociais na década de 80, sendo que na actualidade é notório o seu uso generalizado em domínios tão diversos como a política, a economia e as relações internacionais, entre outras. Quando se evoca o termo governança todos pensam que sabem, ou até que podem adivinhar, o conjunto de fenómenos que lhe estão subjacentes. Mas, na realidade, as ideias associadas à governança são bastante variadas, dependendo de quem é o interlocutor, da sua área de actividade ou de investigação ou, simplesmente, da sua sensibilidade face ao tema, aludindo-se a um, ou vários, desses possíveis significados.

A governança configura-se como uma referência aos desafios a muitas das premissas da administração pública tradicional. Apesar da sua utilização generalizada, persistem dúvidas sobre se pode ser alargado e moldado num conceito analítico e, implicitamente, num programa de investigação cumulativa (Stoker, 2004; Marinetto, 2003).

Porque é que o conceito de governança, pouco utilizado até há poucos anos, teve uma rápida e generalizada disseminação? Seguidamente, num primeiro ponto, pretende-se responder a esta questão, aclarando de forma compreensiva o conceito de governança, os seus significados, as mudanças no sistema e na estrutura político-administrativa e as suas implicações.

Por outro lado, nos últimos anos, a ciência política e outros sub-campos e contextos político-administrativos assumiram a ideia de que a governança era uma via para questionar as capacidades do Estado e as relações entre Estado e sociedade.

Com este quadro de fundo, iremos identificar e analisar algumas das principais causas que estão subjacentes ao aparecimento, à adopção e ao actual interesse na governança. A emergência de novos modos de governança está associada a um conjunto de factores de vária ordem e cada uma das tendências e das evoluções são de longo prazo, mudanças graduais ao longo do tempo, relevando o valor sobre a natureza dessas mudanças. Algumas questionam a substância das teorias e das práticas actuais da governança. Outras referem que a governança é uma forma de envolver a administração numa nova dimensão mais compreensível ao público, e

também, a ideia de representar algo novo e qualitativamente diferente em relação aos governos democráticos ocidentais nas últimas décadas.

## **2.1. As origens e a evolução da aplicação da governança**

Do ponto de vista lexical, a palavra governança sempre existiu em Inglês (*governance*) e Francês (*gouvernance*) referindo-se à ideia de governo como uma actividade, em contraste com o significado recorrente de governo, ou seja, a instituição que exerce essa actividade. Em Portugal, à falta de uma tradução consensual do termo, começou-se por aplicar a palavra *governância*, para em seguida surgir uma outra terminologia – *governança*. Ambos os termos vão permanecer durante algum tempo em simultâneo na literatura, apesar de não se conseguir encontrar diferenças significativas no seu significado. Com o decorrer do tempo verificamos a prevalência pela utilização do vocábulo *governança*.

Fazendo um pouco o historial deste termo, a palavra *governance* foi importada do mundo empresarial. Nesse âmbito, designava os modos de coordenação e de parcerias do mercado, postos em prática ao nível do poder político. Apareceu pela primeira vez referenciado no artigo “*The nature of the firm*”, publicado pelo economista americano Ronald Coase, em 1937. Ele explicou que as empresas emergiam pelos seus modos de coordenação internos e que dessa forma permitia reduzir os custos de transacção que o mercado gerava. Esta teorização foi redescoberta na década de 70 pelos economistas institucionais, que definiram *corporate governance* como os dispositivos e a coordenação postos em prática pelas empresas, que relevavam dois registos: os protocolos internos integrados na empresa (hierarquia) ou os contratos e as parcerias. O termo *corporate governance* vai ser utilizado ao longo da década de 80 na economia americana.

No final da década de 80 o termo é importado pela ciência política inglesa, relacionando-o com os financiamentos governamentais de um programa de investigação sobre o tema da recomposição do poder local. A partir de 1979, no Reino Unido, colocaram-se em prática uma série de reformas visando limitar o poder das autoridades locais, que foram julgadas como ineficientes e dispendiosas, através da centralização e da privatização de certos serviços públicos. As transformações dos modos de governar nas instituições locais inglesas foram apelidadas de *urban governance* e *local governance* procurando-se uma demarcação da noção de *local*

*government* associada ao regime descentralizado. A noção foi assumida e utilizada por outros países europeus e generalizou-se nos estudos do poder local.

A noção de *governance* apareceu também, nos finais dos anos 80, num outro campo, o das relações internacionais. A *good governance* é aplicada pelas instituições financeiras internacionais definindo critérios de uma boa administração pública nos países submetidos a programas de ajustamento estrutural. Em conjunto com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, as Nações Unidas (UN) iniciaram uma campanha de larga escala promovendo a *good governance* como um objectivo de uma nova reforma nos países do chamado *Terceiro Mundo* (Peters, 1998b).

A governança tornou-se uma “boa moeda” durante a década de 90. A ciência política e outros sub-campos e contextos político-administrativos adoptaram a ideia que a governança era a nova via para questionar as capacidades do Estado e as relações entre o Estado e a sociedade. Na análise política, a literatura dominante sobre as políticas em redes foi reformulada e reinterpretada pelo quadro da governança. Ao mesmo tempo o conceito de governança começa a ser utilizado no campo europeu da gestão pública no início dos anos 90 (Rhodes, 1997).

Alguma da investigação mais recente na União Europeia (UE) também foi focada pelas teorias da governança ou da *multi-level governance* devido à natureza da negociação nas relações entre instituições locais, regionais, nacionais e internacionais.

Também, nas relações internacionais, houve um rápido e crescente interesse na *global governance* (Rosenau, 2007).

Na política económica, as parcerias público-privadas começaram a ser analisadas à luz do conceito governança, sendo de evidenciar o aumento do número de estudos de carácter extensivo que investigaram o papel do governo na coordenação de sectores da economia (Pierre & Peters, 2000).

O conceito de governança foi desde o início estreitamente ligado ao do governo/governança. Com este estreito sentido, a utilização do termo permaneceu muito tempo limitado à área jurídica e constitucional para descrever a condução dos assuntos de Estado ou a direcção das instituições que se caracterizam por uma multiplicidade de actores, para os quais a utilização de governo parecia restritiva. Nos últimos anos, no entanto, este conceito tem transposto esses limites estritos, assumindo

significados e uma área de aplicação muito mais amplos (Kooiman, 2003).

## **2.2. Perspectivas em torno do conceito de governança**

A partir da constatação de que o conceito de governança é complexo, propomo-nos discuti-lo através da abordagem de vários autores com diferentes entendimentos, tentando-se evidenciar similaridades e aspectos divergentes.

Jessop (1997:95) define de forma resumida governança como "a interacção colaborativa entre as partes interessadas"; já Le Galès (1998:495) entende-a como "um processo de coordenação de actores, grupos e instituições, a fim de atingir as metas adequadas que foram discutidas e definidas colectivamente em ambientes fragmentados e incertos". Para Stoker (1998:19) a governança aparece como um "conjunto complexo de instituições e actores que são extraídos da Administração e fora dela".

A governança, no seu sentido descritivo, direcciona a atenção para a proliferação de actores, interesses, prestação de serviços e sistemas de regulação que estão envolvidos na realização de políticas e na tomada de decisões. A governança envolve a articulação de regras de comportamento com relação aos assuntos colectivos de uma comunidade e de princípios para a distribuição de recursos entre os seus membros onde a actividade de governança é difundida através da multiplicidade de relações sociais (Healey, 1997; Healey et. al., 2002).

No sentido normativo, a governança pode ser definida como um modelo alternativo de gestão dos assuntos colectivos. Ela é vista como uma auto-organização horizontal entre actores mutuamente interdependentes (Jessop, 2002).

O vocábulo governança refere-se a uma mudança no sentido do governo, num novo processo de governar. A governança refere-se à auto-organização, caracterizada pela interdependência inter-organizacional de redes, recursos de trocas, onde as regras do jogo significam uma autonomia em relação ao Estado (Rhodes, 1997).

As formas de governação incluem a auto-organização de redes, a negociação inter-organizacional de coordenação e o contexto mediado por uma direcção inter-sistémica. Os dois últimos casos envolvem direcções auto-organizadas de vários organismos, instituições e sistemas que são funcionalmente autónomos. As *networks*



são vistas como uma forma específica de auto-regulação. Os principais instrumentos de coordenação no sistema de bem-estar *keynesiano* foram o mercado e o Estado – articulados numa "economia mista". No emergente regime *Schumpetarian workfare*, o mercado, o Estado nacional e a economia mista perderam importância para as redes de empresas, parcerias público-privadas e uma multilateral e hierárquica "economia negociada" (Jessop, 1998).

A mudança de governo para governança, uma mudança de foco, é mais acentuada em processos do que em instituições. Daí a governança poder ser definida como um processo através do qual as instituições políticas locais implementam os seus programas em conjunto com interesses e actores da sociedade civil, e dentro do qual esses actores e interesses influenciaram a política urbana (Pierre, 1998).

Pensar governança significa pensar sobre a forma de orientar a economia e a sociedade, bem como a forma de alcançar metas colectivas. Podemos olhar a governança como um processo em que o Estado desempenha um papel fundamental, focando as prioridades e definindo os objectivos. Pode-se ainda discutir governança como uma estrutura institucional com quatro modalidades comuns, que sempre existiram: a hierárquica, o mercado, a rede e a comunidade; ou como processos de direcção e de coordenação, onde o enfoque se centra sobre o resultado (Peters & Pierre, 2000:14).

A mais conhecida forma contemporânea de governança é uma política de rede. Essas redes compreendem uma grande variedade de actores, implicando quer instituições estatais, quer interesses organizados em torno de um determinado sector político. As redes variam de uma política de comunidade até uma única questão de parcerias. As redes podem facilitar a coordenação de interesses públicos e privados e dos recursos e, nesse sentido, aumentar a eficiência na execução das políticas públicas. As redes na "nova governança" podem portanto, regular e coordenar as políticas sectoriais, de acordo com as preferências dos actores envolvidos considerados pela política pública. Do ponto de vista do Estado, as redes incorporam um interesse de representação e, portanto, são componentes valiosas no processo político. No entanto, as redes contêm interesses comuns, que tendem a desafiar os interesses do Estado (Peters & Pierre, 2000:19-20).

Para Kickert et. al. (1997:2), a governança pode ser descrita como uma influência dirigida dos processos sociais. Ela abrange todos os tipos de mecanismos de orientação, que estão relacionados com os processos de políticas públicas. Isto

significa que estas formas de orientação não se restringem a formas conscientes ou deliberadas. Na sociedade existem mecanismos de auto-orientação que asseguram que os processos políticos sejam prosseguidos sem sobressaltos. Também a governança não está restrita somente a agentes públicos. Todos os tipos de agentes estão envolvidos, com uma grande variedade de acções dos diferentes intervenientes com consequências para a governança.

As formas de governo sócio-político são formas de governo em que os actores públicos ou privados, não agem isoladamente, mas em conjunto, em combinação, ou seja, em 'co'-regime. Os aspectos interactivos destas formas são muito importantes. Por governança, são entendidos os padrões que emergem e que regem as actividades intervenientes de carácter social, político e administrativo. Os modos de governança sócio-políticos são sempre um resultado da interacção do público e do privado. A interactiva governança sócio-política significa definir o "tom", criando as condições político-sociais para o desenvolvimento de novos modelos interactivos que regulam em termos de co-gestão, co-direcção e co-orientação. A governança sócio-política e a gestão não são vistas essencialmente como actos de governos, mas sim como processos contínuos de interacção entre os actores sociais, grupos e agentes públicos ou semi-públicos e organizações, instituições ou entidades (Kooiman, 1993:2-3).

Numa perspectiva institucional, a governança está organizada em torno de quatro funções (March & Olsen, 1995):

- o desenvolvimento de identidades dos cidadãos e grupos num ambiente político, em que as preferências, as expectativas, as crenças, as identidades não são exógenas à história política, sendo criadas e alteradas dentro dessa história;
- o desenvolvimento de capacidades adequadas para a acção política entre os cidadãos, grupos e instituições, onde a democracia exige que os agentes políticos ajam para que sejam compatíveis com o sistema democrático e o sustentem, satisfazendo as expectativas das respectivas regras, normas e deveres, assim como adaptá-las à evolução das experiências;
- o desenvolvimento de acontecimentos políticos, de significados e de histórias que são socialmente construídas, dando conta do que aconteceu, por que aconteceu e como os eventos devem ser avaliados, proporcionando

um elo fundamental entre os cidadãos e o governo;

- a implementação de um sistema político adaptativo, que enquadre novas exigências e novos ambientes.

Para Milward (2004:239) a governança é um termo abrangente (não apenas governamental) preocupado com as condições para a criação de regras para a acção colectiva, muitas vezes incluindo agentes do sector privado. A essência da governança é o seu enfoque sobre mecanismos (subvenções, contratos e acordos) que não estão exclusivamente associados à entidade e a sanções do governo. Estes mecanismos, ou ferramentas, são utilizados para conectar redes de actores, que operam em diferentes domínios das políticas públicas. Uma questão crítica remete para o grau em que operam, ou seja, se autonomamente ou se são conduzidos pelo Estado.

### **2.3. Significados e interpretações de governança**

Apesar do termo Governança não ser novo, a sua popularidade tem crescido nas últimas décadas (Pierre & Peters, 2000). No entanto, como acima foi analisado, não há uma definição universalmente aceite e não há sequer um consenso sobre qual o conjunto de fenómenos que podem ser agrupados correctamente sob o título de "governança" (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004).

O seu carácter pragmático permite um posicionamento em vários planos e os diferentes ramos das ciências sociais empregam as suas próprias, e por vezes distintas, interpretações. Os conceitos de governança, em geral, e de governança urbana, em particular, são frequentemente mal interpretados, em face dos múltiplos significados que lhe são conferidos, podendo ser definidos e analisados de pontos de vista diferentes em relação aos diferentes procedimentos que o regem (Kjaer, 2004; Pierre, 2005).

Hirst (2000) apresenta cinco diferentes interpretações. Em contrapartida, Rhodes (2000) regista sete campos de elaboração e implementação de práticas de governo, a que correspondem sete definições diferentes mas inter-relacionadas do termo governança. Van Kersbergen & Van Waarden (2004) oferecem nove abordagens. Por sua vez, Kooiman (2003) foi capaz de identificar doze diferentes significados aceites (correspondentes a várias áreas de utilização), com apenas um conjunto de

denominadores comuns - considerando as principais esferas institucionais (Estado, mercado e comunidade) como componentes que não são inequivocamente distintas, onde alguma forma de cooperação será um mecanismo de legitimação e uma garantia de eficácia.

A palavra governança impregnou o vocabulário e discurso das ciências sociais, tornando-se num termo disseminado por áreas tão diversas, como a política, a economia, as relações internacionais, entre outras. Denota-se uma certa diversidade de significados e usos, quer estejamos a fazer alusão a uma boa governança; à governança internacional, europeia, regional, metropolitana ou urbana; à governança multi-nível; ou à governança vertical e horizontal. Dependendo de quem é o interlocutor, a sua área de actividade ou de investigação ou, simplesmente, a sua sensibilidade, evoca-se um, ou vários, desses possíveis significados (Borlini, 2004).

A multiplicidade de questões e problemas enfrentados, e os exemplos e casos que podem ser lidos e interpretados com base na categoria analítica de governança, atesta a necessidade de clarificar e tornar explícitos os limites e as potencialidades teóricas e práticas que foram cristalizados em torno desta palavra de forma substancialmente ambígua e conceitualmente "soft" (Osmont, 1998).

Os significados atribuídos à governança poderão ser sintetizados nos seguintes eixos de análise:

- A governança como **sinónimo de estado mínimo** indica a redefinição de intervenção do objecto público na prestação dos serviços públicos que permite o surgimento e a consolidação do papel do mercado, ou de formas "mistas" de quase-mercado. Neste caso, o modelo de governança fornece uma legitimação teórica às políticas de corte na esfera pública, nomeadamente através da confirmação do discurso que vem da privatização e sobre a "retirada" da solução pública para todos os problemas onde se torna necessário uma redefinição a prazo para a extensão e formas de intervenção pública (Rhodes, 2000; Kooiman, 2003);
- A governança **corporativa**, usada principalmente no mundo económico e empresarial para descrever as organizações através de uma orientação e de procedimentos de controle que, nos sectores público e privado, são baseados na eficiência dos modos de organização, em troca de informações, na responsabilidade individual, sobre a distribuição clara de tarefas e funções, ou

seja, como referência às formas de organizar e gerir os agentes económicos (Rhodes, 2000; Kooiman, 2003);

- A governança como a **nova gestão pública** para identificar a assunção de metodologias e princípios do tipo de organização do trabalho do sector privado no sector público, através de uma combinação gestionária, isto é, a utilização de métodos de avaliação da nova economia institucional, nomeadamente, a introdução de incentivos de acordo com diferentes resultados, como a concorrência do mercado na prestação de serviços públicos (Rhodes, 2000; Kooiman, 2003);
- A **boa governança** introduzida pelo Banco Mundial no final da década de 80 para promover os seus próprios objectivos e metodologias de intervenção nos países em desenvolvimento, nomeadamente, através da aplicação de princípios de governança corporativa e de formas transparentes, eficientes e democráticas em tais contextos. Referindo-se à governança como metodologia operativa, o Banco Mundial ajudou a reforçar o seu papel na concepção e em por em prática reformas estruturais, macroeconómicas e sectoriais nos países do *Terceiro Mundo*, redefinindo um modelo de intervenção contestado por vários quadrantes. Este facto teve duas consequências fundamentais: em primeiro lugar permitiu aplicar nos países em desenvolvimento a governança corporativa; em segundo lugar, com uma transposição, tem levado os especialistas do Banco Mundial a interiorizar como a governança é necessariamente boa. Como resultado, todas as metodologias e modelos operam e a sua execução terá necessariamente resultados positivos (Osmont, 1998; Rhodes, 2000; Kooiman, 2003);
- A governança como um **sistema sócio-cibernético**, em que o termo é usado como uma categoria do sistema descritivo de governo caracterizado por uma pluralidade de actores, pela sua interdependência e a multiplicidade de formas de acção que cada um deles pode por "em jogo". Neste caso, o termo governança descreve sistemas complexos de multi-actores, cuja acção surge como um resultado comum, ou efeito da operação interactiva de todos os envolvidos e que não pode ser simplesmente considerada como um resultado de uma acção individual de um actor ou de um grupo de actores. Considera a governança como o resultado de formas interactivas de acção, tornando explícitos os limites do exercício do governo autoritário. Neste sentido, a

governança identifica-se com direcção, ou seja, pilotar, orientar e dinamizar os processos de transformação, ao invés do controle directo desses (Kooiman, 1993, 2000, 2003; Rhodes, 1997, 2000);

- A governança como a **nova economia política**, com uma abordagem baseada na teoria da regulação para (re)examinar as formas tradicionais da sociedade e da organização económica (Le Galès, 1998; Stoker, 1998; Rhodes, 2000; Kooiman, 2003);
- A auto-organizada **governança em rede**, determina um modo de organização da acção colectiva que é definida através da composição variável de conjuntos de redes e relações que são criadas no seu interior. As redes são vistas aqui como uma forma de coordenação e organização de indivíduos e das suas acções que apresentam características distintas do mercado (forma organizativa típica do sector privado) e da hierarquia (forma organizativa típica do sector público). No exercício do governo, a preferência pelas estruturas organizativas (hierarquia, mercado ou rede) assenta na aplicação da eficiência. Conforme as situações, devem ser capazes de escolher a estrutura organizacional da acção colectiva mais eficaz na consecução dos objectivos traçados. Na verdade, a escolha entre os diferentes modelos não é ditada unicamente por razões de eficácia e aplicabilidade. O mercado e a hierarquia apresentam uma característica exclusiva que não é própria de uma estrutura organizativa reticular, a qual, ao contrário, se distingue por um carácter de inclusão. Os modelos de governança baseados no papel das redes significam uma mudança de acções "hard" (como por exemplo, as leis), em acções "soft", ou seja, negociação, cooperação, comunicação e acordo, onde, as contribuições substanciais são substituídas por mecanismos processuais embora estes últimos tenham por base e promovam as capacidades auto-organizativas das redes de actores. (Rhodes, 1997, 2000; Kooiman, 2003);
- A escola de pensamento que gira em torno das palavras **governança e governo**. Actualmente os sistemas urbanos caracterizam-se por interdependências, onde controlar, gerir ou mesmo dirigir o complexo, fragmentado e muitas vezes conflituantes interesses da sociedade, está para além da capacidade do Estado. O governo refere-se ao domínio do poder do Estado, organizado por meio formal e hierárquico, do sector público. A

governança, por outro lado, refere-se ao surgimento de sobreposição e de relações complexas, envolvendo "novos actores" externos à administração (Kooiman, 2003).

- A **governança europeia**, em que é dada especial atenção à concorrência na política europeia de vários níveis de governo (designada também por governança multi-nível) (Kooiman, 2003);
- A governança baseada em **redes de actores** pode ser vista como uma possibilidade de restaurar a legitimidade do sistema político através da criação de novos canais de participação e parcerias, contribuindo para novas formas democráticas de interacção público-privada. Em oposição à abordagem do Banco Mundial ou da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) da *good governance*, em que a ênfase está na criação de condições de governabilidade e na garantia do funcionamento das forças de mercado, as abordagens da governança participativa ou governança social negociada podem ser consideradas manifestações de "um novo estilo de governança e como uma fonte de novas experiências na prática democrática" (Hirst, 2000:19). Emergem, portanto, possibilidades de redefinição e (re)articulação das relações entre o Estado e a sociedade, com a abertura de canais de participação para representantes institucionais e profissionais, fomentando dinâmicas inovadoras informais e flexíveis e ambientes favoráveis à constituição de parcerias e de espaços públicos de negociação e participação da cidadania na gestão local, ou redes sócio-governamentais que substituirão os mecanismos informais de acesso aos centros de decisão (Loiola & Moura, 1997; Kooiman, 2003).
- A partir da perspectiva da **teoria do regime**, o problema da governança é entendido como o desafio da acção colectiva, que pode ser resolvido através da formação de coligações de governo ou regimes que são informais, estáveis, com acesso aos recursos institucionais, e sustentam o papel na tomada de decisão e recorrem a acções dos sectores público e privado (Stoker, 2006).
- A **governança metropolitana** pode ser caracterizada, em termos simples, como uma abordagem cooperativa das cidades, regiões e metrópoles entre as partes interessadas que podem influenciar as estratégias de desenvolvimento. Essas cooperações podem assumir diferentes formas e, sobretudo, uma reacção necessária para a incompatibilidade entre os desafios metropolitanos,

por um lado, e a organização fragmentada política e administrativa, por outro.

- O referencial teórico da **governança local** explora “o surgimento de quadros políticos e das instituições numa gama mais ampla de actores (sector público, privado e voluntário) que estão envolvidos na regulação da economia local e da sociedade (...) No debate aberto sobre a transformação da administração local, um certo número de autores enfatizam o papel central da autarquia em organizar e mobilizar os modos de governança (...) A crescente importância das organizações não-estatais na política local constitui, uma resposta distinta de processos sócio-políticos (...) ” (Chorianopoulos, 2002:707). O termo governança local indica que o governo local, foi-se transformando a partir da dominante instituição pública, passando a ser um elemento entre muitos outros que participa no complexo quadro de “governar” (John & Cole, 1998:383).

Deste elencar de alguns dos significados e interpretações da governança resulta o que Kooiman (2003:5) concluiu: que “ainda estamos num período de relativa desordem criativa da governança”.

## **2.4. Pluralismo conceptual: tentativa de consensualização e de delimitação**

De modo a tornar este conceito operativo, afigura-se-nos como indispensável distinguir entre governabilidade, governo e governança. A governabilidade é entendida como “a capacidade de produzir decisões consistentes, desenvolver políticas eficazes ou executar programas; podemos usar o termo “governar” (governança) para denotar a actividade destinada a esse fim; e o termo “governo” (governança) como sinónimo de estrutura institucional. Governar será tanto mais eficiente se forem alcançados os objectivos pré-determinados ou os resultados considerados positivos; enquanto um governo efectivo é o mecanismo institucional, para além de outras condições, que contribuem para alcançar esse resultado (Dente et. al., 2005).

A governança é vista como um conjunto de acções, práticas e processos que conotam o exercício do governo, enquanto o governo se refere ao campo das instituições políticas e das estruturas “organizativas”. A utilização de um termo ou de outro engloba um conjunto diverso de fenómenos e pelo menos, em parte, alternativos. Além disso, sublinha a passagem de uma visão jurídico-legal do exercício do governo, para uma revelação empírica dos actores e dos mecanismos específicos



de interacção, através dos quais, podem descrever formas conflituantes e cooperativas de processos de construção das políticas.

Uma outra concepção faz referência à teoria da regulação e, em particular, à relação entre a regulação e a governança em teorias e práticas locais de política económica. Considerando a regulação não tanto como um modelo de acção fixo, mas como um processo tendencial que está embutido nas práticas, poderemos estabelecer uma relação entre a regulação e governança (e por outro lado, regulamentação e governo) que deve ser descrita em termos assimétricos. A regulação é formada por processos que muitas vezes são consequências não intencionais de actividades desenvolvidas por outras razões, além de que a governança inclui também actividades estratégicas e dirigidas para conseguir objectivos específicos. Assim, como a regulamentação é típica do governo, nem todo o processo de governança envolve a construção de regras.

A governança indica um fenómeno mais amplo em relação à estrutura única do governo. Do ponto de vista dos actores envolvidos, o governo está de facto ligado às actividades sujeitas a uma autoridade formal, enquanto a governança a actividades submetidas a um propósito comum. A utilização da governança pode descrever o exercício de governo se incluir, por conseguinte, não apenas organizações governamentais formais, mas também os mecanismos da participação informal de uma multiplicidade de actores, a fim de tomar decisões e agir a partir da política (Rhodes, 1997).

Do ponto de vista teórico, o termo governança indica uma gama de modalidades de coordenação "social" (de acções e actores), mas não é possível definir uma soberania política mais restrita (soberania, jurídico-político, burocrático ou, pelo menos, hierarquicamente organizada) de tipos de organização social. Neste contexto, a coordenação refere-se à maneira como acções diversas, mas interdependentes, são coordenadas para alcançar objectivos específicos (económico, político, etc.). Além disso, nos modelos de governança as principais esferas institucionais não são consideradas como áreas diferentes, em que os papéis e funções do sistema aparecem estabelecidos e reproduzíveis ao longo do tempo. Pelo contrário, no interior, o foco está em sistemas concretos de acção de uma multiplicidade de actores e mecanismos de interacção, diversamente institucionalizados e formalizados, na relação entre eles (Jessop, 1995).

A consolidação de um foco orientado na intervenção específica de actores em

processos de decisão e em mecanismos de governo, características do estudo da governança, coloca em evidência a multiplicidade de formas e princípios de acção de vários assuntos, assim como a fragmentação do poder entre vários níveis que compõem os sistemas político-administrativos e a pluralidade das relações que se instalam no seu interior. Neste sentido, podemos aludir uma mudança na forma de organização do Estado, com a superação da pirâmide estatal para um modelo organizacional contido na fórmula estado-rede.

A característica central que define um modelo construído na governança está, portanto, no reconhecimento dos limites da separação clássica entre Estado, mercado e sociedade civil. Embora a ideia de governo seja central no papel do actor público, a ideia de governança comporta uma forma de intervenção que envolve um conjunto complexo de actores. Os diversos actores, não institucionais, têm assim a possibilidade de desenvolver um papel activo na definição das opções e acções de interesse comum. Numa determinada área de política, todos os actores são interdependentes, porque "ninguém tem conhecimento ou recursos para realizar sozinho uma política" (Rhodes, 1997:50). Nas acções de governança, o resultado das políticas não são o produto das acções de um único actor, ou o resultado por imposição "de cima", mas derivam da interacção e negociações entre uma multiplicidade de actores. As relações entre os vários actores têm, além disso, as formas mais variadas que combinam em quantidade e características variáveis e conjuntos complexos de interacções do tipo competitivo, cooperativo e conflituoso. A partir desta perspectiva, a governança está configurada como um modo de acção visando a construção de quadros de acordo em que, ao invés da hierarquia pré-definida de poderes, inclui a construção dos interesses em jogo, e as expectativas da expressão das características de diferentes actores. Em suma, o âmbito geral da governança é relativo à resolução de problemas (para) políticos (no sentido de estes se relacionarem com a realização de metas colectivas ou de propósitos colectivos) no interior, e através, de configurações específicas de instituições, organizações e práticas governamentais (hierárquica) e extra-governativas (não-hierárquicas) (Jessop, 1995).

Dentro deste contexto, complexo e multifacetado, é possível, de acordo com Goldstein (2000), identificar três aspectos principais que caracterizam uma acção de governança:

- O primeiro aspecto refere-se à **superação da oposição dicotómica entre**

**Estado e mercado** (e entre público e privado), separação que, mais que ser superada do ponto de vista teórico, aparece sempre mais inadequada para descrever a maioria dos processos de decisão, que na prática, muitas vezes combinam modelos diferentes e interacções entre os actores para a dimensão comunitária e/ou associativa.

- O segundo aspecto refere-se à **diferenciação e articulação dos actores** de se relacionarem com o exercício das acções de governança, mas também a articulação e a pluralidade de seus comportamentos em concretos processos de decisão e práticas de governança. Com efeito, estes últimos nem sempre são facilmente e directamente re-orientados para a natureza das instituições, mas são definidos no decurso da interacção.
- A terceira dimensão refere-se ao **confronto nas relações entre os vários actores** sob formas mais eficazes de negociação e cooperativas de composição da pluralidade de actores e interesses.

Apesar das divergências relativamente à definição e às características da governança, há um relativo consenso sobre um certo número de pontos básicos:

- o Primeiro, **associa-se a governança com uma diminuição da capacidade do governo para orientar a sociedade**. A governança refere-se ao surgimento de "estilos" de governo em que as fronteiras entre o sector público e privado são turvas. Neste sentido, o Estado está a perder a sua capacidade como "director" e o controle é deslocado para as organizações internacionais e regionais, como a UE, para as regiões autónomas e municípios, ou para as corporações internacionais, organizações não-governamentais e outros agentes privados ou semi-privados.
- o Em segundo lugar, grande parte da literatura recente da governança sublinha **a importância crescente de estruturas governamentais multi-nível**, como a UE, para a disseminação das "novas" formas de governança. Esta literatura ganhou um impulso a partir da publicação do Livro Branco da Comissão Europeia sobre a Governança Europeia (COM, 2001: 428, final). No entanto, o seu foco analítico é bastante difuso, mas incide principalmente sobre o nível da UE, sem dar suficiente atenção para a maneira como as "novas" formas de governança são (ou poderiam ser) implementadas nos Estados-Membros e em níveis inferiores.
- o Em terceiro lugar, **a governança e o governo** são muitas vezes (e muito

especialmente na literatura de ciência política mais antiga) **encaradas como dois pólos num continuum** de diferentes tipos de governar. Se a extrema forma de governo foi o "Estado forte" na época do "grande governo", então a igualdade extrema da forma de governança é essencialmente uma auto-organização e coordenação da rede de actores sociais. Essencialmente, essas redes envolvem-se ao longo das políticas do governo, sendo uma "auto-organização", no sentido de que resistem à direcção do governo.

o Em quarto lugar, já se observou a forte tendência na literatura da ciência política para **associar o governo (de forma tradicional) com a regulamentação e da governança se manifestar no aparecimento de "novos" instrumentos políticos**. A governança é caracterizada por uma crescente utilização de instrumentos políticos não regulamentares. Estes são propostos, concebidos e executados por intervenientes não estatais, por vezes trabalhando junto com os agentes estatais, mas, por vezes, de forma independente. Os teóricos das relações internacionais afirmam que a governança política equivale a metas que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não necessariamente confiar nos poderes para superar a desconfiança e alcançar a conformidade. Entretanto, os estudiosos de política interna advogam que muitas vezes a própria essência da governança é o seu enfoque sobre os mecanismos e não no recurso à autoridade e às sanções do governo. Assim, ao abrigo de uma abordagem do "governo", a sociedade é dirigida pelo governo central, enquanto no modelo da "governança", a sociedade é mais autónoma nas suas decisões, não dependendo exclusivamente da orientação do governo.

## **2.5. Tendências de mudança no sistema e na estrutura político-administrativa**

### ***"Governar sem governo"***

Um importante tema em debate é o da governação "sem governo", tese popularizada por Rhodes (1996, 1997, 2000). Esta tese sustenta que a direcção e a pilotagem dependem cada vez mais da interacção de redes de actores do sector público e privado e que estão removidos da influência e do controle central dos Estados. Este entendimento, no entanto, tem sido contestado por outros autores que defendem que o Estado continua a ser o actor chave nos sub-assuntos nacionais (Harding, 1997; Pierre, 2000; Davies, 1999; 2002).

Para Rhodes, a governança assume um significado ligado às redes. Estas redes são caracterizadas pela interdependência entre organizações, em que as interações entre os membros da rede estão enraizadas na confiança e sujeitas a regras negociadas pela rede de participantes. As redes também são caracterizadas por um significativo grau de autonomia do Estado, que deixou de estar numa posição soberana, podendo apenas orientar de forma indirecta e imperfeita. Alega o autor que, embora os mercados e as hierarquias estejam nas redes, neste novo mundo da governança a criação de redes é "generalizada" e é o resultado de processos que ele caracteriza como "*hollowing out of State*" e "*The New Governance*". A confiança é o mecanismo central de coordenação em redes, da mesma forma que o comando e a concorrência são os principais mecanismos das hierarquias e dos mercados. Assim, o desafio em que os governos estão confrontados é a da negociação e do acordo sobre os objectivos e as metas a atingir com as políticas.

Este mesmo autor tem argumentado que o Estado se tornou, algo de supérfluo e extremamente ineficaz. Supõe-se que a sociedade está mais capacitada para compreender os seus próprios assuntos e encontrar soluções para os problemas que forem surgindo no seu funcionamento. Nesse contexto, o governo torna-se uma estrutura burocrática e pouco eficaz para a tomada de decisões. Além disso, a auto-organização da natureza da sociedade significa que esta será capaz de evitar ou desviar quaisquer tentativas por parte dos governos de controlar os seus assuntos (governo torna-se dispensável e caro).

De acordo com esta abordagem, a governança representa um conjunto (variado) de modelos de acção colectiva e de formas organizativas para o exercício de governo que são identificados como características distintivas, em que o poder explicativo da governança está a aumentar por causa de quatro características fundamentais (Rhodes, 1997:52-53):

- A **interdependência entre as organizações** em que os modelos de governança compreendem uma ampla gama de fenómenos que dizem respeito ao governo e consideram que a presença e o papel dos actores não-estatais, superam a separação clássica entre a esfera do sector público e privado, da sociedade para a sociedade civil ou entre as formas organizacionais com base na hierarquia, no mercado e na cooperação e reciprocidade entre actores interactivos;
- A **interacção entre os membros da rede** onde os modelos de governança

envolvem a participação de uma multiplicidade de actores que se relacionam com vista a realizar uma troca contínua de recursos e definir formas, objectivos comuns e estratégias de acção para alcançá-los;

- A definição de **regras negociadas e partilhadas** em que as interacções entre os actores são "regulamentadas" de forma negociada e não autoritária, também em função do papel desenvolvido pela confiança em promover o intercâmbio entre actores, o partilhar de objectivos e modos de acção;
- O grau significativo de **autonomia das redes em relação ao Estado**, pois estes representam um *mesoespaço*, isto é, um conjunto de nível intermédio entre o espaço micro-institucional dos actores individuais e o macro da regulação estatal constituindo um tipo de organização que mantém juntos as diferentes esferas de uma sociedade através de relações horizontais entre actores baseadas em ligações inter-organizacionais fracas e, finalmente, agir com dispositivos próprios em relação aos poderes citados, onde demonstram capacidades específicas de auto-organização e auto-governo e desenvolvem políticas próprias.

Nesta perspectiva, o ponto de ancoragem da noção governança é o conceito de redes. Uma rede política pode ser definida como um conjunto de relações relativamente estáveis, que são de natureza não-hierárquica e interdependente ligando uma variedade de actores, que partilham interesses comuns com relação a uma política de troca e com os recursos para perseguir esses interesses partilhados, reconhecendo que cooperação é a melhor forma de atingir objectivos comuns.

Apesar das pressões da globalização, do declínio da confiança pública e da descentralização das políticas, existe uma outra abordagem que argumenta que o Estado é o único actor, ou um conjunto de actores associado a outros níveis da administração, capaz de definir as metas. Na verdade, a globalização nesta perspectiva reforça mais a necessidade de fortes, eficazes e, acima de tudo, governos democráticos fornecidos através do Estado (Hirst, 1999; 2000).

A opinião sobre o declínio da capacidade de liderança do Estado baseia-se, em grande medida, em factores domésticos, em contraste com outros, que consideram o papel do Estado como um actor internacional. Peters & Pierre (2000) argumentam que a "nova" governança é incapaz de reconhecer casos em que o Estado seja prejudicial. O Estado é hoje, mais do que nunca, influente na determinação da forma

como os municípios e as regiões respondem ao desafio da globalização. Harding & Le Galès (1997:200) concluem que a mudança política, a nível nacional, ainda é vital na mediação entre as pressões globais e respostas locais, enquanto Strom (1996:476-7) argumenta que, mesmo com a internacionalização da economia, o Estado é a determinante crítica do processo político local.

Numa outra versão da abordagem do Estado, o governo continua a ser um actor importante na governança, mas deve também envolver-se em parcerias e outros acordos com os actores sociais, a fim de ser mais eficaz (Peters, 2002).

De entre os dois extremos da governança podemos encontrar abordagens ao conceito que reconhecem que os actores sociais têm assumido um crescente envolvimento em actividades de governação, assim como o Estado teve um aumento do nível de envolvimento em actividades que estão presumivelmente localizadas em organizações privadas. Nestas ideias e versões de governança mais moderadas, o processo de direcção envolve uma interacção dos sectores público e privado assim como uma interacção entre as concepções *top-down* e *bottom-up* de como pode ser dirigida a sociedade. Embora menos acentuada do que as versões definidas como as mais extremas, estas versões mais temperadas de governança representam com mais propriedade a complexidade do que está implicado na gestão e governança contemporânea. Estas concepções de governança são representadas em parte pela "escola holandesa" que a considera como um processo "sócio-político" (Kooiman, 1993). Nesta versão, o processo de redes de actores sociais está fortemente envolvido na prestação da governança, fazendo-o em cooperação com, e até certo ponto sob, a direcção do actor Estado. A governança na "escola" referida e outras semelhantes é cooperativa, em vez de oponente, com resultados políticos resultantes da superação dos problemas inerentes à decisão e à coordenação em grandes e complexas arenas políticas (Peters, 2002).

Em síntese, para Rhodes a noção da "nova governança", como "governar sem governo" é um pouco enganadora, pois governança sem qualquer papel e presença do Estado não é muito provável de ocorrer. Para além disso, o papel do Estado na governança não é dicotómico, mas uma variável contínua. As instituições políticas podem desempenhar diferentes papéis na governança. Clarificar o que modela o seu papel em diferentes contextos institucionais compreende um conjunto de questões chave na investigação comparada da governança urbana.

## **“Governo versus governança”**

Os cientistas políticos utilizam a governança como sinónimo de governo, mas recentemente, a maioria dos autores considera haver distintas abordagens e atribuições ao conceito. Bevir & Rhodes (2003:45) definiram governança como "uma mudança na natureza ou significado do governo".

O conceito de governança tem encontrado um lugar central no debate das ciências sociais, incidindo especialmente sobre a transformação do governo para o que veio a ser chamado de governança. Rhodes (1997) descreve que o termo foi usado no passado como sinónimo de governo, em contraste com a sua interpretação actual, que remete para uma ideia diferente da acção pública e das estruturas organizacionais que são parcialmente contrárias à ideia do próprio governo.

Várias perspectivas teóricas tentaram conceituar essa transformação e o seu resultado (Pierre, 1999; 2000; Peters, 2002). Por exemplo, os teóricos da regulação argumentam que a mudança de governo para a governança é parte de uma resposta ao processo mais amplo de mudança sócio-económico, manifestado num movimento de um sistema fordista de produção em massa e de um Estado de bem-estar keynesiano estabelecido para um sistema pós-fordista de especialização flexível (Piore & Sabel, 1984).

Jessop (1997) argumenta que, no centro destas evoluções está a profunda reestruturação do Estado e o seu papel na mudança que gere as relações entre a sociedade e a economia. Relacionado com esta questão estão as tendências de "globalização" e "localização". O processo de "esvaziamento" leva a uma perda permanente das funções do Estado, enquanto o processo territorial significa que estes são mais capazes de desenvolver as suas próprias trajectórias de desenvolvimento económico dentro do sistema global.

Estes processos de reestruturação têm marcado uma série de mudanças nas estruturas de governo das cidades e regiões:

- A **diminuição relativa do papel do Estado** na gestão das relações sociais e económicas;
- A **participação de actores não-governamentais** numa variedade de funções associadas ao Estado e à Administração e numa variedade de escalas espaciais;



- A **mudança de formas hierárquicas das estruturas de governo** para formas mais flexíveis de parceria e em rede;
- A **mudança da disposição das estruturas de governo formal** para a partilha de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil e na prestação de serviços;
- O **surgimento de formas locais/regionais de governança**, como resultado da mobilização e da construção de políticas de escala e instituições específicas.

O resultado destes processos de reestruturação é amplamente entendido como uma mudança de "governo" para a "governança". O governo refere-se ao domínio do poder do Estado organizado por meio formal e hierárquico, do sector público e de procedimentos burocráticos. A governança, por seu lado, refere-se ao surgimento de sobreposição e complexas relações, envolvendo "novos actores" externos à arena política. Os sistemas urbanos de hoje caracterizam-se por complexos padrões de interdependências, assim, controlar, gerir ou mesmo dirigir o complexo, fragmentado e muitas vezes conflituantes interesses da sociedade, está para além da capacidade do Estado como agente de autoridade. Os governos da cidade já não são o *locus* fundamental para a integração das relações urbanas, mas apenas um dos muitos actores competindo pelo acesso a recursos e pelo controle da agenda política (Davoudi, 1995).

Herrschel & Newman (2002:12-13) analisaram a cidade e as questões regionais segundo uma perspectiva política e institucional. Procuraram esclarecer as complexas relações entre o Estado, a região e o local e as mudanças na relação entre o sector público e privado na gestão das cidades e regiões. Algumas das conclusões focam uma transição de governo (concentrando-se em instituições formais) para a governança (mais flexível, arranjos em rede envolvendo o sector privado, bem como os agentes públicos) e num "redimensionamento" dos estados contribuindo para um enfraquecimento dos seus papéis tradicionais e a importância crescente de escalas regionais e locais.

Outros factores, não políticos, também estão envolvidos na condução de mudanças no estilo de governança prevalente. A natureza dos problemas que confrontam os governos também mudou e de várias formas. A mais fundamental é a transformação do sector público onde a mudança em si (tecnológica, social ou económica), tende a ser mais rápida e menos previsível do que no passado. Os governos têm de encontrar

formas de lidar com a mudança rápida dos problemas e do ambiente sócio-económico, que é menos previsível do que em grande parte da sua experiência anterior. Esta mudança do governo exigirá flexibilidade, e com esta vêm desenhos de governança que reconhecem as modificações e incorporam um processo de aprendizagem para as ultrapassar, bem como a inadequação de muitas tecnologias para atingir metas programáticas. As decisões que poderiam ter sido programáveis estarão, nestes casos, mais sujeitas a circunstâncias e a oportunidades, ao invés do formalizado planeamento e dos procedimentos (Peters, 2002).

Associado com o cada vez mais rápido ritmo de mudança em muitos sectores políticos está também uma mudança na participação dos actores. Por um lado muitos actores tradicionais estão cada vez mais enfraquecidos, talvez mais notavelmente os partidos políticos. Por outro lado, existe uma grande variedade de organizações que estão suficientemente organizadas para exercer alguma pressão sobre a Administração.

Em suma, o conceito de governança confirma, portanto, que houve uma mudança através do distanciamento a uma autoridade baseada no estilo de governo que assumiu a capacidade de exercer controlo sobre uma sociedade hierarquizada. A governança é um dos vários termos utilizados para descrever essa mudança e quando levada ao extremo atribui pouca importância ao Estado interventivo na prestação colectiva e de direcção para a sociedade. Na perspectiva moderada, no entanto, atribui-se um menor papel para o Estado numa perspectiva menos determinística.

## **2.6. Governança, uma teoria?**

Uma das questões a focar sobre o conceito de governança é o da sua natureza pré-teórica. De uma governança que se consubstancia menos como uma teoria e mais como uma espécie de paradigma, como um quadro conceptual que ajuda a colocar uma série de questões importantes sobre a sociedade, mas que, porque está situado num nível pré-teórico, se revela difícil de circunscrever (Stoker, 1998; Le Galès, 2003).

Numa outra linha de análise, considera-se a governança como uma teoria (Pierre & Peters 2000, 2005; Pierre 2000). Apesar de ainda não existir uma teoria completa, a governança oferece um quadro analítico ou, pelo menos, um conjunto de critérios que definem o que são os "objectos dignos de estudo" (Stoker, 1998). A perspectiva da

governança na política urbana dirige o observador para além das instituições da Administração para pesquisar processos e mecanismos através do significado e dos recursos que são os actores e a coordenar as suas acções para a prossecução dos objectivos definidos colectivamente. A governança urbana apresenta um significativo grau de centralidade para as instituições políticas nestes processos, no entanto, permite avançar para além do pressuposto de que estas instituições estão em pleno e exclusivo controlo da gestão urbana e em pensar no papel dessas instituições como uma variável (Pierre, 2005).

Stoker (1998) propõe um conjunto de cinco preposições para que a governança se consolide como uma teoria e, conseqüentemente se consagre como uma prática, principalmente, ao nível da administração local:

- A governança **faz intervir um conjunto de instituições e de actores** que não pertencem todos à esfera da governação, incidindo a sua atenção sobre a participação dos sectores privado e associativo como fornecedores de serviços e nas decisões estratégicas. Esta questão coloca o dilema de que num sistema onde as responsabilidades são partilhadas entre a administração e outros prestadores do sector público e privado, faltam normativas sólidas, pois num sistema de governança pode faltar legitimidade nas decisões tomadas pela ausência dos códigos normativos utilizados para explicar e justificar a condução das políticas públicas.
- Numa situação de governança, **as fronteiras e as responsabilidades são menos nítidas** no domínio da acção social e económica. A noção de governança introduz uma especial atenção sobre o deslocar de responsabilidades, com a retracção do Estado, remetendo-as para o sector privado e associativo e, mais geralmente, para os cidadãos. A governança na sua forma mais abstracta implica uma modificação do equilíbrio tradicional entre o Estado e a sociedade civil e exige o reconhecimento, a amplitude e a diversidade de contribuições dos organismos do sector associativo para a solução dos problemas colectivos, sem fazer apelo aos recursos públicos. Esta questão coloca a dúvida da responsabilidade, podendo levar a administração a rejeitar responsabilidades transferindo-as para os fornecedores privados quando as coisas correm mal.
- A governança **traduz uma interdependência dos poderes** das instituições associadas à acção colectiva. Governar, do ponto de vista da governança, é

sempre um processo interactivo porque nenhum dos actores públicos ou privados, dispõem de conhecimentos e de recursos necessários para actuarem sozinhos sobre os problemas. Para tratar os problemas económicos e sociais dos territórios que representam, a administração deve fazer apelo aos recursos dos actores do sector privado e associativo e constituir parcerias com os níveis superiores da Administração.

- A governança **faz intervir redes de actores autónomos** em que a forma de parceria utilizada é a criação de redes autónomas. As redes de actores procuram não somente influenciar a administração como também subsistir-se a ela, tornando-se num regime com um centro de coordenação informal sem uma hierarquia global. Os actores e as instituições adquirem a capacidade de agir colocando em comum os seus recursos, a sua sabedoria e os seus objectivos num quadro de aliança duradoura que é o regime. O estabelecimento de um regime viável é a mais alta expressão do poder no novo sistema de governança. A questão aqui é a da responsabilidade que neste caso se coloca ao nível dos indivíduos que fazem parte da rede de actores autónomos.
- A governança parte do princípio que **é possível agir sem estar remetido ao poder e à autoridade do Estado**, utilizando novas técnicas e utensílios para orientar e criar a acção colectiva. O que se pede ao poder público numa situação de governança é: (de)compor e coordenar; influenciar e ordenar; integrar e regulamentar. O conceito de governança é de uma importância decisiva para compreender a nova realidade da governação, onde o verdadeiro problema consiste em tentar fazer princípios “pró-activos” e reconhecer que as instituições podem influenciar mas não determinar o resultado das políticas.

## 2.7. Aproximação normativa e analítica da governança

Na Europa, nos últimos anos, a noção de governança, como desafio de pilotagem e de coordenação, foi objecto de numerosos debates tanto científicos como políticos. A multiplicidade de utilizações e interpretações desta noção pode derivar num enorme sucesso e pode ser a sua principal fraqueza. O sucesso, pelo facto de atrair numerosas disciplinas numa reflexão em seu redor, traduzindo-se num aspecto negativo pela

utilização indiferenciada, o que coloca problemas de definição e orientação. O problema é com efeito, que a governança é utilizada como uma categoria de actores e como uma categoria de análise, ou seja, tanto é mobilizada para descrever no que a realidade deve ser, assim como o que ela é. Neste sentido, podemos descrever duas aproximações diferentes da governança: uma aproximação normativa e outra analítica (Leresche, 2001).

Na **acepção normativa**, a governança liga-se, essencialmente, a uma norma ou a um instrumento de utilização pública, apresentada como a solução. Encontramos esta aproximação no universo das organizações internacionais através da *good governance*, assim como, na análise das políticas públicas, com a corrente da gestão que procura melhorar a eficácia da acção pública e da corrente dita democrática ou participativa, que enquadra a governança como um utensílio de alargamento da participação nos processos de decisão. Nesta óptica normativa há duas leituras ideológicas contrastadas da governança: uma centrada na ideia de um enfraquecimento do Estado na óptica neo-liberal e outra que a interpreta como uma extensão da mobilização cívica numa óptica de desenvolvimento de uma democracia associativa (Leresche, 2001).

Enquadra-se nesta perspectiva da governança, o que emergiu primeiramente no Reino Unido durante os anos 1980 e 1990, o modelo de parcerias público-privadas de interacção e cooperação a nível local (Stoker, 1998). O governo central promoveu um modelo inclusivo de governança urbana, em particular, no que se refere ao papel da comunidade empresarial local. A normativa, com o enfoque na política, foi enfatizada pelo governo local como a única fonte de prestação de serviços, depois avançou-se para uma estratégia de mobilização de recursos definida territorialmente para o sector público, bem como o sector empresarial, interesses organizados e outros actores importantes na cena local (Pierre, 2005).

A operacionalização da noção de governança nas diferentes políticas visa verificar a utilidade e as suas consequências. Um dos primeiros desafios analíticos consiste em determinar em que tipo de processos e com que consequências para o poder e a democraticidade dos mecanismos de governança (cooperação, parcerias, coordenação, etc.) são postos em prática. O segundo é determinar os factores que estruturam a emergência de mecanismos de governança (Leresche, 2001).

Uma **perspectiva analítica** permite igualmente abordar a governança como uma modalidade de acção que tanto substitui, como completa, o modelo de governação

tradicional (hierárquico) por lógicas cooperativas a partir de uma constatação de pluralidade de modos de governação e de actores nas decisões. Neste sentido, a análise da governança permite alterar a perspectiva clássica das políticas públicas que, numa perspectiva centralizadora, atribui somente aos actores institucionais a competência de produzir as políticas públicas, para a substituir por uma perspectiva *a priori* mais aberta. A noção de governança permite assim (des)institucionalizar a análise das políticas públicas abrindo a focagem num conjunto de actores que participam na construção e no tratamento dos problemas colectivos (Leresche, 2001).

Este desafio de governabilidade, que é um tema antigo em ciência política, encontra hoje uma segunda juventude, não pelo ângulo da crise de representação ou da participação democrática tradicional (crise dos partidos, enfraquecimento dos parlamentos ou abstenção eleitoral), mas sobre o ângulo de elaboração e implementação de políticas nas sociedades/sistemas cada vez mais complexos, fragmentados e interdependentes. Neste sentido, autores como Kooiman (1993) e Jessop (1995) apresentam a governança como uma resposta coordenada numa crise geral de governabilidade, como um desafio de coordenação não só das instituições públicas, mas para todas as actividades interdependentes.

Estes diversos temas encontram-se ao nível da governança urbana, nas suas especificidades que são a fragmentação territorial e social em ligação com os processos de internacionalização e de terciarização das cidades. Neste contexto vamos encontrar a possibilidade e a capacidade dos actores urbanos colocarem em prática políticas, em particular de desenvolvimento económico, mas também de planeamento urbano, através da capacidade de integrar os diversos grupos sociais e políticos e de produzir visões partilhadas do desenvolvimento urbano.

Neste sentido, segundo Le Galès (1995) uma concepção mais sociológica da governança urbana define-se por um lado, em termos da capacidade de integrar, em dar forma aos interesses locais, às organizações e aos grupos sociais, e, por outro, em termos de capacidade de representação no exterior, em desenvolver relações mais ou menos unificadas na relação com o mercado, com o Estado, outras cidades e os outros níveis governativos.

## A legitimidade

A expansão do número de actores envolvidos nos novos arranjos de governança acarreta um potencial conflito com o próprio princípio democrático. Enquanto os processos governamentais e a democracia liberal têm legitimidade política, pelo facto de serem baseados no sufrágio universal através do voto popular, os participantes em processos de governança não dispõem, em geral, de legitimidade oriunda directamente da soberania popular.

Para evitar um vazio de legitimidade em processos de governança, sugeriu-se a adopção da concepção do detentor (*holder*) de títulos ou direitos como critério de participação. Isto significa que uma pessoa ou uma organização, para que possa ser convidada a participar num processo de governança, deve possuir alguma qualidade ou um recurso específico que justifica o seu envolvimento. Visto que nem todos estes detentores de direitos ou títulos podem ser considerados nos processos de negociação, surgiu a necessidade de privilegiar certos grupos de acordo com o problema ou do conflito que precisa ser resolvido. Daí que a identificação do desenho político ou o arranjo de governança mais pertinente, torna-se numa tarefa fundamental da própria governança urbana. Os arranjos de governança deverão ser o resultado de amplas negociações que envolvam, para além das partes interessadas, a própria representação popular, isto é, a Administração, de modo a que tais formas alternativas de deliberação política possam efectivamente alcançar legitimidade (Schmitter, 2002; Grote & Gbikpi, 2002).

No contexto da prestação de serviços públicos de âmbito local, esta realidade afigura-se como atractiva, na medida em que os vários "sectores" podem assegurar a prestação de um conjunto cada vez maior de serviços, permitindo a manutenção dos níveis e expectativas iniciais por parte dos cidadãos face aos serviços públicos, assim como, a introdução de um outro tipo de pensamento de gestão dos recursos públicos, mais empresarial e facilitador de uma explicação técnica e gestionária dos cortes orçamentais. Neste sentido, a função administrativa é repartida por uma vasta constelação de actores públicos, privados e sociais, que não foram sufragados pelos cidadãos, faltando-lhes uma legitimação democrática (Montalvo, 2003; Monteiro, 2008).

## **2.8. Síntese: os desafios e a utilização da governança**

A mudança para a governança levou à fragmentação do governo local, à

interrupção dos canais, das redes e das alianças estabelecidas através dos quais o governo local se relacionava com os cidadãos e empresas. Assim, o desafio do governo é criar novas formas de integração, fora da fragmentação e novas formas de coerência, fora da incoerência. Como salienta Stoker (2000:93), a governança é "uma preocupação em conseguir a acção colectiva na esfera dos assuntos públicos, em condições onde não é possível assentar somente no recurso da autoridade do Estado". No fundo, o enfoque centra-se nos actores colectivos que emergem de um grupo diversificado de interesses. Uma das principais preocupações é a disponibilidade de estratégias de coordenação de actores envolvidos na governação dos lugares, no contexto de uma economia de mercado globalizada. A capacidade de governar depende de "uma coordenação eficaz das forças interdependentes dentro e fora do Estado" (Jessop, 1997:96).

No contexto de uma região urbana, compreendendo um número de cidades que são histórica e politicamente independentes, os actores estão para além das fronteiras das instituições formais de governo, diversificando-se entre os sectores público, privado e voluntário. O objectivo da política, através do desenvolvimento de uma estratégia de ordenamento do território, que permita e favoreça o desenvolvimento urbano, é altamente complexo, exigente e dependente da actuação de uma vasta gama de actores externos ao sector público. Tudo isso leva a um maior grau de fragmentação e coloca o desafio a uma governabilidade efectiva. Por outras palavras, no contexto policêntrico das áreas urbanas, criar condições favoráveis para enfrentar o desafio da acção colectiva é ainda mais problemático.

Deste modo, podemos analisar algumas das razões para o sucesso da governança urbana.

Uma primeira razão está inerente ao termo e à noção de governança, que reconhecidamente não está concluída (a noção) e é inerentemente polissémico (o termo). Ela serve para desenhar uma transformação dos quadros e do conteúdo das políticas públicas. Esta transformação opera-se tendo como fundo:

- a globalização das esferas política, económica e cultural;
- a recomposição das relações entre estados e o poder local;
- a procura de parcerias entre instituições públicas e privadas;
- um movimento associativo particularmente activo no meio urbano;



- e, procurando um maior respeito pela democracia local.

A governança urbana surge, por vezes, como um “depósito” onde cada um encontra o que lhe convém para a sua bagagem metodológica e encontra os objectos de pesquisa e as questões iniciais (re)traduzidas num outro vocabulário. É claro que, como em todas as operações de tradução, este processo tem por consequência gerar distorções, alterações de sentido e diferenciações em relação à formulação original. O carácter polissémico da noção não facilita uma aproximação cumulativa de qualquer área científica.

O sucesso explica-se igualmente pela perspectiva interdisciplinar na qual se inscreve a governança urbana. A governança urbana endereça a um certo número de ciências sociais (geografia, economia, sociologia, ciência política, urbanismo, entre outras) uma série de questões, nomeadamente sobre:

- as consequências sócio-políticas da globalização na governação das cidades;
- as formas de coordenação das actividades económicas e políticas, para além do mercado ou do Estado;
- a emergência da sociedade civil mais organizada politicamente e procurando uma valorização da democracia participativa nos processos de decisão;
- o âmbito das políticas das autarquias locais em matéria de desenvolvimento económico;
- a transformação e a especialização funcional dos sistemas produtivos locais que constituem as grandes aglomerações;
- a redefinição das relações entre os estados e as autarquias locais e a reconfiguração das formas de liderança territorial;
- o papel das estruturas partidárias numa ordem política em vias de recomposição;
- o papel das minorias e das comunidades locais nas políticas urbanas.

Num outro plano podemos fundamentar duas das principais hipóteses que podem ser formuladas em relação ao desenvolvimento e ao sucesso da governança:

- *a existência de inúmeros estudos sobre a governança que revestem velhas*

*ideias com uma nova roupagem.* A ideia de que a governança é essencialmente um fenómeno de maquilhagem das velhas questões com uma nova roupagem ou até uma "moda". Deve salientar-se que, na verdade, muitas das práticas actualmente agrupadas sob o conceito de governança foram previamente analisadas noutros âmbitos: nas teorias da regulação; nas parcerias público-privadas; nos distritos industriais; no estudo das redes; nos estudos da gestão e da organização; na nova gestão pública;

- *a existência de uma estreita ligação entre o nascimento e o desenvolvimento do conceito e as mudanças sociais que têm ocorrido nas últimas décadas.* O conceito de governança apresenta-se como uma ferramenta útil para a tomada de decisões, nomeando, identificando e, em seguida, estudando uma nova situação, normalmente caracterizada por uma multiplicidade de formas de regulação e pela fragmentação do poder entre as várias camadas que compõem a actualidade político-administrativa, económica e social. O ponto de partida é a profunda transformação que tem investido as sociedades ocidentais nos últimos anos. Os processos de globalização económica; a unificação europeia; a passagem para o pós-fordismo das relações económico-sociais e das transformações demográficas, que enfraqueceram e detiveram (em termos de sustentabilidade financeira e de legitimidade) o sistema de bem-estar do capitalismo. Todos estes elementos tornaram cada vez mais difícil a acção do Estado enquanto único regulador da economia e dos serviços, crescendo a necessidade de outras formas de coordenação entre as instituições, níveis territoriais e vários agentes. Neste quadro, o ponto nodal não é tanto o de saber se e em que medida os fenómenos estudados do ponto de vista da governança são novos, mas reconhecer o quanto as referidas transformações têm tornado esses fenómenos do ponto de vista científico.

Tendo presente as questões colocadas anteriormente, de seguida iremos analisar algumas das principais causas que estão associadas à emergência de novos modos de governança.

### CAPÍTULO 3. AS CAUSAS ASSOCIADAS À EMERGÊNCIA DE NOVOS MODOS DE GOVERNANÇA

3.1. A crise financeira do Estado

3.2. “Declínio” das capacidades do Estado

3.3. Um novo modelo de regulação e a transformação das estruturas e funções do Estado

3.4. A globalização

3.5. A mudança ideológica para o mercado e a emergência da Nova Gestão Pública

3.6. A complexidade dos fenómenos sociais, a responsabilidade e a representação política

### 3.1. A crise financeira do Estado

Mais do que qualquer outra razão, a emergência da governança, foi possibilitada pelo “declínio” das capacidades do Estado, particularmente dos seus recursos financeiros, durante as décadas de 1980 e 1990. Comparando as condições económicas dos países da Europa Ocidental nas décadas de 60 e 70 com a de 1990 a diferença é assinalável. Nos anos 60, a maior parte dos governos da Europa Ocidental tinham um estável crescimento económico gerando um crescimento das receitas fiscais. Acreditava-se que havia, em geral, espaço para mais aumentos de impostos para financiar o crescente número de compromissos dos governos municipais, nos quais o Estado exercia um controlo no desenvolvimento da economia. Algumas décadas depois, os mesmos Estados foram rapidamente acumulando défices orçamentais e dívidas para além do controle político. O crescimento económico desacelerou e tornou-se incerto, e mesmo em alguns casos, transformou-se num crescimento negativo (Pierre & Peters, 2000).

A primeira fonte principal da crise económica foi o aumento das despesas públicas. Muitos dos serviços tiveram os seus níveis de despesa mais ou menos automaticamente ajustados pela inflação. O mesmo mecanismo foi usado frequentemente para os salários dos trabalhadores do sector público. Tornou-se óbvio para os governos ocidentais que as suas despesas públicas eram estruturais, ou seja, não eram possíveis de gerir politicamente a curto prazo. Em vez disso, a maioria dos Estados têm realizado um processo lento e gradual de reestruturação da despesa do Estado. Esta reestruturação económica tem sido dispendiosa para o Estado, com programas financiados com dinheiro emprestado, algo que rapidamente conduziu a um *deficit* orçamental elevado (Kettl, 2002).

A segunda explicação global da crise fiscal do Estado, que é relevante no contexto actual, foi a perda das receitas estatais. Na década de 70 os impostos em vários países chegaram a um nível acima do qual não poderiam crescer mais. Durante os anos 50 e 60 muitos governos diversificaram o seu sistema de receitas através da introdução de impostos sobre o consumo geral (exemplo do imposto sobre o valor acrescentado). Mas nem mesmo essas estratégias puderam esconder o facto de que o nível global de tributação atingira o seu máximo eficaz. Ultrapassando esse nível seria, provavelmente, contra produtor, incentivando desse modo a fuga de capitais e a evasão fiscal dos cidadãos.

A gestão da crise financeira do Estado deu ênfase à inércia associada à mudança da estrutura das receitas e despesas. Outra componente desse problema tem sido o menor apoio político e a relutância da população para mais aumentos de impostos, que só é superada pela resistência a cortes nos gastos públicos. Numa perspectiva de governação, vemos os governos essencialmente incapazes de transformar a economia, onde os padrões de despesas são politicamente sensíveis e administrativamente "bloqueados", enquanto os impostos e outras receitas devem ser manuseados com algum cuidado político. Os governos não têm sido totalmente inertes. Eles descobriram que os impostos de consumo provocam menos resistência do que os impostos sobre o rendimento e também descobriram que as taxas e impostos relacionados com gastos específicos são permissivos para o público, mas o Estado ainda encontra cepticismo público sobre o aumento das receitas (Pierre & Peters, 2000).

Nesta perspectiva, a crise económica incentivou o desenvolvimento de novos instrumentos de governança. A governança tornou-se uma filosofia atractiva e uma estratégia política por três razões principais:

- Primeiro, envolvendo actores privados e os interesses organizados nas actividades de prestação de serviços públicos, os governos (estatal e sub-nacionais) têm tentado manter os seus níveis de serviços, mesmo quando sob severas restrições orçamentais. Este tem sido o caso em diferentes áreas da assistência social pública, bem como no âmbito dos sectores da cultura e do lazer.
- O segundo aspecto que explica a crescente popularidade da governança em tempos de restrições orçamentais reside na sua natureza, especialmente na inclusão do "pensamento" de gestão do sector privado no sector público. Para esbater a distinção público-privado, a gestão dos problemas do Estado é retratada mais como uma questão de tarefas e desafios que o Estado enfrenta, do que uma consequência da má gestão pública. A governança, nesta perspectiva, é utilizada "para dar a face aceitável dos cortes de gastos" (Stoker, 1998:39).
- O terceiro factor diz respeito à legitimidade da prestação dos serviços públicos que foi posta em causa durante a crise económica do Estado. Numa época em que o governo estava conectado com a burocracia e com um pensamento político colectivista, a incorporação da gestão do sector privado e a

diversificação da prestação de serviços públicos têm emergido como uma estratégia atraente. Além disso, a noção do funcionamento do Estado, em concertação com os actores sociais, tem correspondência com o espírito do tempo político da década de 90, orientado para o mercado (Pierre & Peters, 2000).

A crise económica obrigou o Estado a tornar-se mais propenso a operar através de redes e de outras formas de parcerias público-privadas numa acção conjunta. Não é mais possível ter os recursos financeiros e organizacionais necessários para manter o nível anterior de serviços públicos, o Estado “pretende” agora desempenhar um papel de coordenação, que reúna recursos públicos e privados com poucos custos directos para o orçamento público. A crise também teve um efeito profundo sobre a concepção do serviço público, havendo agora uma maior ênfase na escolha do consumidor e na diversificação. Finalmente, temos também de pensar, neste contexto, na reforma administrativa e institucional (Peters & Savoie, 1998). A transformação global do sector público desde a década de 1980 é o efeito combinado de um desenvolvimento em matéria de governança, de uma remodelação dos serviços públicos e na reforma administrativa para acompanhar essas mudanças (Pierre & Peters, 2000).

### **3.2. “Declínio” das capacidades do Estado**

O surgimento da governança resulta, em grande medida, de uma avaliação do desempenho do Estado ao longo das décadas de 80 e 90 do século passado.

As diferenças no modo como diferentes orientações ideológicas<sup>3</sup> percebem o desempenho do Estado indicam que o êxito ou o fracasso é, em certa medida,

---

<sup>3</sup> Nas várias perspectivas ideológicas o desempenho do Estado durante o período pós Segunda Guerra Mundial foi, mais ou menos, decepcionante. Para os conservadores, assistiu-se a uma expansão sem precedentes da esfera pública na sociedade, com o aumento dos impostos e uma redistribuição da riqueza através de políticas públicas; houve também uma socialização das funções que anteriormente eram geridas pelas famílias ou pelo terceiro sector, como os cuidados das crianças e dos idosos, bem como uma interferência política mais geral, na família e na esfera privada. Os liberais ficaram igualmente decepcionados com o desempenho do Estado; alguns partilhavam a preocupação conservadora do rápido crescimento do governo, outros, com uma visão mais social, pareceram satisfeitos com a expansão dos serviços públicos, ao mesmo tempo que partilhavam a crítica conservadora contra os elevados impostos. Os social-democratas, em vários países da Europa Ocidental, regozijaram-se com os avanços do Estado Providência e da redistribuição da riqueza e da prosperidade; no entanto, ao mesmo tempo, os objectivos centrais da política de muitos desses partidos, tais como a equidade e a igualdade de oportunidades não foram alcançados. Além disso, os críticos à esquerda reclamavam da burocratização do Estado e da sua incapacidade de tratar os cidadãos com mais humanidade (Pierre & Peters, 2000).

dependente do observador. No entanto, devemos analisar o desempenho do Estado num outro nível e para além de diferentes perspectivas ideológicas ou partidárias. A maioria das democracias ocidentais parecem partilhar um dilema entre as expectativas dos eleitores, dos eleitos e dos funcionários públicos como um veículo para a transformação da sociedade, por um lado, e da limitada capacidade de direcção do Estado, por outro. O contexto político do pós-guerra retrata o Estado como um poderoso conjunto de estruturas e *locus* indiscutível de poder e de liderança na transformação da sociedade (Pierre & Peters, 2000).

Assim, a imagem de um Estado forte e as elevadas expectativas resultantes das suas capacidades eram em grande parte construídas pelo próprio Estado. A trajectória do pós-guerra, neste aspecto, não representa um novo caminho, mas deve ser vista mais como uma evolução lógica do papel do Estado e das suas responsabilidades. Mas a crise fiscal do Estado e a crescente frustração popular com o governo mudou grande parte dessa visão. O Estado passou a ser visto como excessivamente grande e caro, incapaz de fornecer os serviços adequados. Havia uma noção clara de que o Estado não tinha forma para funcionar através das expectativas colocadas sobre ele, não conseguiu atingir nenhum dos objectivos ideológicos endossados por diferentes quadrantes, e não tinha um modelo e normas para reger a sociedade e a economia.

Algumas dessas falhas são reais, outras são percebidas, que na sua maioria deriva das visões excessivamente optimistas sobre o que o Estado pode fazer. Elementos importantes desse valor de referência devem ser as aspirações e as metas das políticas públicas. Um denominador comum em toda a Europa Ocidental é que as políticas públicas se baseiam numa teoria construtivista social com dois postulados fundamentais (Pierre & Peters, 2000):

- O primeiro postulado estabelece que *a política pública é um instrumento adequado para resolver problemas sociais* ou que a intervenção governamental pode ser projectada de tal forma que, as políticas públicas, podem resolver problemas de forma eficiente, sem causar novos problemas no processo. Grande parte da análise política e das pesquisas recentes sobre políticas públicas têm validado esse postulado como uma questão importante;
- O segundo postulado, nesta teoria construtivista, defende que o *Estado controla os poderes formais e legais, recursos e conhecimentos necessários para desempenhar um papel interventivo na sociedade*. Possivelmente, as políticas públicas com base em tal perspectiva não são muito bem-sucedidas.

Assim, usando o próprio Estado e as suas perspectivas de mudança social e política, torna-se claro que o Estado tem ajudado a produzir algumas das falhas que foi recentemente acusado.

A nova governança é uma resposta lógica a estas críticas do Estado. A ênfase nas parcerias público-privadas e a mobilização conjunta de recursos é uma forma de reduzir a especificidade do Estado na sociedade e, indirectamente, sugerir que os estados não são tão poderosos e engenhosos como as expectativas gerais que sobre eles se assumem. Além disso, a ênfase na nova governança sobre os conceitos de mercado não é apenas uma consequência dos problemas fiscais do Estado, mas também deve ser vista como uma estratégia para a incorporação de valores e normas dominantes na sociedade.

Como um conceito académico, a governança surgiu a partir da convicção partilhada de que, a variáveis graus "as estruturas tradicionais de autoridade... falharam" (Kooiman, 1993:251) e que o Estado moderno é agora obrigado a incorporar um ciclo de (re)legitimação. "As conceptualizações tradicionais" do governo, que reconhece o Estado como o mais proeminente actor em jogo na política pública, são consideradas como uma abordagem desactualizada na organização de interacções sociais. As teorias da governança, em vez disso, visam agregar "a totalidade das concepções teóricas de governar" (Kooiman, 2003:4), e são considerados como um efectivo "processo de orientação para a sociedade" (Peters, 2002:2).

### **3.3. Um modelo de regulação pós-fordista e a transformação das estruturas e funções do Estado**

O Estado Keynesiano-fordista está ligado à fase pós-II Guerra Mundial, através da relação estreita que se verificou entre o regime fordista e as políticas públicas de cariz keynesiano. Estas eram baseadas no investimento em infra-estruturas que promovessem a produção em massa e a circulação de bens, para sustentar essa mesma produção, e na criação dos sistemas de segurança e protecção sociais, que sustentavam um compromisso social fordista (Arienti, 2003).

No entanto, o regime fordista entra em crise e a estratégia revela-se pouco adequada para fazer face a uma nova realidade. Entra-se, assim, na segunda fase da dinâmica transformadora, com a crise do modelo económico e social que vigorava. É neste



contexto que surge a proposta da transição pós-fordista, entendida como um conjunto de variáveis e novas relações que surgiram de novas estratégias de superação da crise fordista. São estratégias que assentam em (Arienti, 2003; Monteiro, 2008):

- reformas na restrição fiscal e monetária bem como uma maior abertura comercial;
- na redução institucional do Estado e na transferência para empresas privadas da produção e disponibilização de um conjunto de bens e serviços de interesse público;
- em novas formas de gestão e controlo das instituições estatais;
- na procura do aumento da produtividade no sector público;
- na substituição do pleno emprego pela competitividade, traduzindo-se no desenvolvimento de sistemas nacionais de inovação e no estabelecimento de parcerias entre organizações públicas e privadas.

Na mesma linha e para o desenvolvimento local, as mudanças nos princípios, nas metodologias e nas formas de acção colectiva, no campo urbano e territorial, parecem estar estritamente ligadas à transição para um novo regime de acumulação capitalista (Harvey, 1989) e à crise do modelo fordista, considerado não apenas como um modelo de organização da produção, mas como um modelo de regulação económico e social. A governança é então suposto descrever um modelo de regulação das economias locais, capaz de ser comparado ao regime pós-fordista de acumulação e, especificamente, com as novas formas de instituições e de regulação económica e social. As principais alterações parecem estar relacionadas com os seguintes factores (Healey, 2004):

- o parcial esvaziamento das competências e das funções políticas do Estado, com a alteração na estrutura organizacional, que passa do chamado "Estado de pirâmide", para um novo modelo de organização do Estado "rede";
- a presença de um novo "modelo de crescimento", caracterizado por uma maior flexibilidade, mobilidade do capital, especialização do produto, curto funcionamento de produção e usos menos estáveis do trabalho que tem diferentes formas e lógicas do que no passado;

- a inquietação crescente das sociedades ocidentais no capitalismo tardio.

Podemos associar três mudanças principais ao actual uso da governança. A primeira diz respeito ao envolvimento de um número crescente de actores públicos, privados e semi-públicos na acção política local, com a redefinição do papel resultante nos órgãos e autoridades locais. A segunda mudança refere-se à crescente importância assumida pelas políticas que visam promover o desenvolvimento local e estratégias de acção pró-activa para definir cidades e territórios com um perfil competitivo. A terceira mudança diz respeito à necessidade de identificar os procedimentos de intervenção integrada, como é reconhecido no âmbito dos programas da UE.

A (re)orientação das políticas urbanas e territoriais, para a promoção do desenvolvimento local é retomada por muitos autores como a ascensão da cidade empresarial ou orientada para o modo empreendedor de gestão urbana (Jessop, 1997).

### 3.4. A globalização

Durante a década de 90 a globalização começou a ser utilizada para explicar quase todas as alterações na política da Europa Ocidental e América do Norte. Assim, a globalização supostamente explica cortes de impostos e a abolição dos programas de *welfare state*, o elevado desemprego persistente, a incapacidade política de controlo do capital privado, entre outros aspectos. A globalização tornou-se um *slogan* para quase todos os tipos de imposições internacionais sobre a soberania nacional, sejam elas políticas ou económicas, bilaterais ou multilaterais, conduzidas pelo próprio Estado ou pelo mercado. O teor do debate sobre a globalização tem sido sobre o lamento de que ela reduz o controlo político e a soberania nacional (o pressuposto tácito que os estados eram soberanos antes da globalização), que as instituições nacionais já não podem exercer controlo sobre os mercados financeiros (o pressuposto tácito que havia um controle efectivo sobre a economia antes da globalização), e que os estados são, invariavelmente, forçados a uma competição para o investimento privado que dita reduções de impostos e cortes nos gastos públicos (o pressuposto tácito que os estados não concorriam entre si para o investimento privado antes da globalização) (Vogel, 1995).

A globalização tem múltiplas dimensões, destacando-se aqui a económica e a política. As duas dimensões estão intimamente interligadas. A globalização económica tem sido impulsionada por uma série de decisões políticas visando desregulamentar (ou liberalizar) a economia, a fim de remover os obstáculos políticos ao crescimento. Curiosamente, enquanto os EUA e o Reino Unido foram os principais promotores deste regime de desregulação, tornou-se logo abrangido por instituições transnacionais como a UE como um elemento integrante da harmonização política e económica da Comunidade.

Mais importante no contexto actual, a globalização económica apresentou uma série de desafios para os governos nacionais que têm provocado uma grande variedade de contra-medidas para adaptar as instituições, a política económica e a cooperação transnacional, em relação à nova situação. Assim, os aspectos políticos e económicos da globalização são, em grande medida, causas e efeitos uns dos outros. Isto levou os estados à desregulamentação e à subsequente globalização do capital privado onde os estados conservaram a alavanca para reverter esse processo. Nem todos os países aderiram a esta proposição, mas mesmo assim afirmam que seria prematuro descartar a importância dos estados na governança da economia (Peters, 1998a).

A globalização tem tido uma grande variedade de consequências directas e indirectas sobre a capacidade do governo tradicional para orientar a sociedade e a economia. Nos efeitos directos em cadeia, de relevar a transferência de autoridade das instituições nacionais para organismos internacionais como, por exemplo, a UE. Outros efeitos têm sido indirectos, mas não menos importantes, no longo prazo, tais como a harmonização das regulamentações transnacionais, os impostos e as políticas sociais como estão actualmente a evoluir na UE. No entanto, as respostas estatais visam mitigar os efeitos da globalização, mas também o desenvolvimento e o fortalecimento das instituições transnacionais através das quais os estados prosseguem os seus interesses face ao capital global.

Há várias ligações estreitas entre a globalização e a governança (Peters, 1998). Uma está relacionada com a busca de novas técnicas e estratégias para criar um contrapeso político ao capital privado e aos desregulados mercados financeiros. A influência crescente de instituições transnacionais, tal como a UE, são manifestações dessas estratégias.

Outra ligação entre a globalização e governança refere-se às condições em mudança para a escolha de política interna. A globalização também introduziu um novo elemento de incerteza na política interna de decisões e de instituições transnacionais como a UE e a OCDE.

A terceira ligação entre a globalização e a governança está associada à diminuição da eficiência dos instrumentos tradicionais de controlo interno, tais como leis e regulamentos. Embora haja uma tendência para a volatilidade das empresas privadas, grande parte da indústria contemporânea tem menos interesse na localização em relação à anterior actividade industrial tradicional. A crescente integração da UE também diminui o limiar para as empresas em deslocalizar-se. Isto significa que os governos tendem a ser mais cuidadosos em usar a aplicação da lei no sentido de grandes actores empresariais e, procurar influenciá-los, através de estratégias mais subtis, até mesmo cooperativas. Esta minimização dos modelos tradicionais de governança, como a lei e a autoridade política formal é, também, o resultado da crescente mobilidade dos principais agentes sociais. A necessidade de estreitar laços informais, onde o sector privado está embutido de uma estratégia para manter ou aumentar a competitividade internacional (Porter, 1990).

Uma outra explicação para o interesse actual na governança refere-se à crescente importância de novas fontes de governança regional e internacional (ou global). A força crescente de organizações regionais e internacionais, é um dos desenvolvimentos mais significativos ao nível institucional no período pós-guerra. Essas instituições parecem ser os principais impulsionadores do aumento da força e da influência da governança. Devemos observar que estas instituições emergentes têm impulsionado os cientistas sociais a olhar para as instituições regionais e internacionais, na sua relação com os estados, e por vezes também com os governos sub-nacionais. Muita dessa análise é convertida em termos de governança na denominada governança multi-nível. A UE, em particular, tem afectado a governança urbana nos seus Estados-Membros, incentivando os municípios a resolver problemas sociais e económicos através da concepção de uma ampla variedade de programas (DiGaetano & Strom, 2003).

### **3.5. A mudança ideológica para o mercado e a emergência da Nova Gestão Pública**

Uma outra explicação para o crescente interesse na governança está no deslocar de uma cultura política colectivista para uma individualista, ou mais genericamente, uma ideologia direccionada para políticas de mercado. Esta alteração foi perceptível em todo o mundo ocidental, mas foi mais proeminente nos países anglo-saxónicos. As administrações nos EUA e no Reino Unido, nos anos 80, capitalizaram e reforçaram a rejeição do Estado e da política pública como um veículo para a mudança anunciada assente no mercado, e retrataram que o Estado não era a solução para os problemas da sociedade, mas o problema em si mesmo (Pierre & Peters, 2000). Nos EUA a burocracia federal era excessivamente regulamentada, prejudicando ou obstruindo o crescimento económico. No Reino Unido tinham a crença partilhada (partilhada nos EUA) de que a prosperidade económica foi prejudicada pelo excesso de controlo político e pela regulação dos mercados. O desencadear do mercado era uma meta de política global, em que os governos convencionais mostraram-se incapazes de resolver os problemas que era suposto resolverem (Savoie, 1994). Eles não iniciaram a mudança ideológica para o mercado, mas sim capitalizaram e sustentaram esse movimento. A sua missão política foi a redução drástica da esfera política na sociedade.

A mudança ideológica para o individualismo e para o mercado colocou novos desafios para o Estado. O Estado é a personificação do interesse colectivo e é construído sob a imagem normativa da acção colectiva como um modelo superior para definir os objectivos da transformação social. A mudança ideológica durante a década de 1980, essencialmente, rejeitou esse papel. O Estado de alguma forma teve que redefinir o seu papel na sociedade para se manter eficaz.

A noção chave é a de *steering*, pois reconhece que o Estado, em si mesmo, não é a fonte da dinâmica do crescimento económico e ao mesmo tempo sustenta que as instituições políticas são os únicos actores que podem definir objectivos e estabelecer prioridades em nome da política. *Steering* implica uma redefinição do Estado, em que a liderança política opera em condições normais de mercado a partir de elementos operacionais do sector público, e também implica uma actuação concertada público-privado em vez de uma relação contraditória entre o Estado e as empresas privadas (Pierre & Peters, 2000).

Uma outra explicação para o crescente interesse na governança é a alteração na gestão e prestação dos serviços públicos, resumidos sob o título *new public management* (NPM). A filosofia geral da reforma do serviço público está amplamente

descrita (Hood, 1991; Pollitt, 1990), mas neste contexto vamos apenas focar alguns aspectos da NPM.

A abordagem da NPM para a produção e a prestação de serviços públicos é contrária à tradição burocrática, na maioria do mundo ocidental. Ela rejeita a ideia de uma cultura específica para as organizações públicas e, normalmente argumenta que tais organizações devem ser geridas da mesma forma como qualquer organização do sector privado. A NPM defende que a inércia e rigidez que caracterizam tradicionalmente o sector público são em grande parte atribuíveis à alegada especificidade do sector público (Osborne & Gaebler, 1992).

A emergência da NPM impulsionou a nova governança de duas formas diferentes. Em primeiro lugar, pressupõe, que o Estado renuncia a algum controle directo sobre a sua organização. Ao deixar “o gestor gerir” a NPM consagra um papel mais periférico em relação aos eleitos para o sistema tradicional de governo. Os políticos são deixados principalmente com um papel de estabelecimento de metas, o que corresponde de perto com o pensamento da governança. Os serviços de produção e distribuição no sector público devem ser conduzidos como no mercado, para garantir uma maior eficiência e menores custos (Pierre & Peters, 2000).

Em segundo lugar, a NPM defende menos controle na produção, mas mais ênfase na avaliação e no desempenho. Estes, por sua vez, requerem diferentes modelos organizacionais e interações em relação ao modelo anterior da administração pública. Uma vez que os critérios utilizados nas avaliações são normalmente provenientes de organizações do sector privado, isto representa um plano contrário nas pretensões de uma especificidade cultural e política do sector público.

Na NPM e na governança encontramos algumas semelhanças, mas também diferem em muitos aspectos importantes. A semelhança fundamental entre as duas filosofias é o argumento de que a força do Estado formal-legal está-se tornando cada vez menos importante e que os arranjos público-privados proporcionam uma coordenação institucional. Talvez a diferença mais importante entre a NPM e a nova governança se encontre nas suas diferentes concepções do Estado. Para a NPM é completamente desprezível o papel do Estado (pelo menos em termos de um prestador de serviços), considerado obsoleto. No domínio da governança, para a maioria dos autores, o Estado personifica o interesse colectivo com um papel na facilitação e na coordenação de governo (Pierre & Peters, 2000).

### **3.6. A complexidade dos fenómenos sociais, a responsabilidade e a representação política**

Um outro conjunto de explicações para o interesse actual em matéria de governança tem a ver com a natureza mutável das questões mais salientes na política contemporânea na Europa Ocidental e nos EUA. A primeira vaga foi dominada pelo desenvolvimento do quadro institucional para o debate político e a consolidação da democracia política, incluindo a reforma parlamentar, a extensão do sufrágio, entre outros. Na segunda vaga, as elites políticas estavam principalmente preocupadas com a distribuição e redistribuição das questões políticas, incluindo a política fiscal, a política de saúde, a política social, entre outras. Na actual vaga as questões pós materiais, não desempenham um papel preponderante (as questões económicas ainda estão muito à frente na maioria das democracias ocidentais), mas têm um papel importante (Monteiro, 2008).

O tipo de problemas da terceira vaga reflecte as mudanças sociais contemporâneas, em sentido lato, e inclui questões como uma maior participação pública, a protecção ambiental e as questões do género. Algumas destas questões, como a política do género, pode ser abordada num contexto político nacional, enquanto outras, como a protecção do ambiente, precisa ser abordada internamente e internacionalmente. Além disso, ambos os conjuntos de questões contêm, de forma relativa, novos tipos de mudança social e complexidades sociais que, por sua vez, apresentam um novo tipo de desafio para o governo. Uma componente importante da gestão destas questões não é tanto a elaboração de novos instrumentos políticos e arranjos institucionais, mas mais uma questão de imposição ou o reforço de um novo conjunto de valores em todo o governo e sociedade em geral (Pierre & Peters, 2000).

Estas crescentes complexidades também exigem novas fontes de conhecimento, algo que torna o governo mais dependente de fontes externas. A governança poderia ser vista como uma forma de o Estado desenvolver o intercâmbio mais permanente com essas fontes de experiência e conhecimento. Há um interesse similar entre os actores sociais para se aproximarem do Estado, porque lhes dá acesso aos decisores políticos e à sociedade civil. De facto, alguns críticos argumentam que estes grupos ficaram muito perto do Estado e foram cooptados pelo acesso a políticas e até mesmo a fundos para continuar as suas actividades.

Paralelamente desenvolveram-se um outro conjunto de fenómenos, ligado ao dinamismo e diversidade sociais. Uma crescente preocupação com as questões ambientais e que teve como consequência o aumento da pressão sobre o estado no sentido de demonstrar o impacte ambiental da legislação produzida, das políticas desenhadas e dos projectos implementados (sobretudo os projectos de investimentos). Por outro lado, as mudanças tecnológicas potenciadoras de formas inovadoras de desenho e implementação de políticas públicas mais interactivas e de novos métodos de prestação de serviços (Monteiro, 2008).

A insistência na necessidade de novos níveis de *accountability* e transparência públicas. Também a mudança de expectativas sobre a qualidade e adaptabilidade dos serviços públicos, potenciada pelos já mencionados processos de globalização, que facilitaram o contacto com outras realidades sociais proporcionando, por essa via, novas possibilidades e termos de comparação.

Dever-se-á acrescentar a estes factores uma progressiva diferenciação e especialização social. As condicionantes estruturais ligadas com a governança urbana têm referenciais recorrentes à complexidade, ao dinamismo e à diversidade que caracterizam a sociedade contemporânea ocidental e que colocam claros desafios nas operações do Estado, enquanto regulador dos sectores económico e social (Kooiman, 1993).

Da conjugação de todos estes factores resulta uma clara necessidade de novas ideias sobre o envolvimento da sociedade e do sector privado nos processos de governação. A resposta a esta necessidade tem-se traduzido numa mudança de relações entre estes actores e o Estado, no crescimento de instrumentos políticos menos coercivos, numa maior articulação de interesses colectivos e na coordenação de novos actores sociais.

Uma outra razão por que a governança se tornou muito debatida recentemente é a aparente tensão entre as novas formas de coordenação e direcção política e um legado de canais e instrumentos de responsabilização política. A teoria do postulado democrático é que o poder deve repousar numa responsabilidade nos mesmos actores para que alguma forma de controlo possa ser real e significativa. A governança, em certa medida confunde essa ligação, convidando actores que não são responsáveis nem estão envolvidos no processo político. Mesmo que haja uma clara intenção de manter as linhas de responsabilidade, a complexidade das relações



emergentes entre os sectores público e privado podem tornar difícil para o cidadão comum entender como funciona a responsabilidade (Monteiro, 2008).

O problema não é tão novo quanto possa parecer. Nos sistemas de representação de interesses corporativistas o dilema das organizações na influência sobre as políticas públicas para as quais não podem ser responsabilizadas é, na verdade, muito familiar. Mas a governança apresenta uma situação um pouco mais complicada. Na sociedade moderna, o governo ainda é o responsável, ao mesmo tempo que é menos capaz de agir sozinho. A NPM desloca mais o poder político do que a nova governança e não tem dificuldade em resolver esses problemas. Na NPM, os cidadãos podem exercer a responsabilidade através de outros canais para além dos tradicionais, por exemplo, através da escolha do consumidor ou dos actores chave.

A necessidade de novas formas de governança pública advém, ainda, de um outro conjunto de factores políticos, a crítica ao modelo de governança assente numa democracia representativa. Esta crítica funda-se nos seguintes argumentos (Pierre & Peters, 2000):

- na dimensão, e consequente peso, inércia e ineficiência de muitas das estruturas da democracia representativa;
- no afastamento das estruturas dos cidadãos que representam e servem, motivado, em parte, pelas suas dimensões que, para alguns críticos, são insustentáveis. Neste contexto, argumenta-se que os cidadãos encontram claras dificuldades em influenciar as políticas ou colocar determinados assuntos na agenda. Aliada a esta dificuldade, surge um sentido de não representatividade, ou seja, os cidadãos tendem a não se rever nas soluções políticas propostas por aqueles que elegeram;

A questão torna-se ainda mais complexa se a análise se centrar nas instituições da Administração Pública, competidoras entre si por recursos, protagonismo e reconhecimento sócio-político. O problema está no facto de esta competitividade, se traduzir numa perda de eficácia, eficiência e impacte das medidas o que, em última instância, acarreta consequências negativas para o desenvolvimento quer da sociedade quer do próprio Estado (Monteiro, 2008).

Resultante dos problemas gerados no seio do sistema representativo, emergem três grandes mudanças no poder político, que marcam, também elas, os novos modelos

de governança (Monteiro, 2008):

- Uma assenta numa delegação de competências e responsabilidades da administração central para as administrações regionais e locais, reforçando, deste modo, o poder dos diferentes níveis de governo e tornando-os, por esta via, potencialmente mais atractivos para outros actores da sociedade civil;
- Outra reside na transferência de diversos poderes nacionais para organizações supranacionais, como a UE, assim como para outras organizações;
- Ainda, o surgimento de organizações não estatais tem favorecido a emergência de um conjunto de novas organizações da sociedade civil e de novos movimentos sociais.

Todas estas transformações no poder político e na estrutura organizacional do Estado têm vindo a facilitar novos modelos de governança pública.

Após a discussão dos conceitos, das problemáticas e das principais causas que estão associadas ao aparecimento e à utilização da governança, no próximo capítulo abordar-se-ão as principais teorias e modelos da governança, das políticas e gestão pública para enquadrar e compreender a análise do estudo de caso.

## CAPÍTULO 4. TEORIAS DA GOVERNANÇA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### 4.1. Teorias da governança

### 4.2. Teorias das políticas públicas

### 4.3. A teoria do regime urbano versus a do regime governança

## **Introdução**

O recente interesse na governança deve-se muito às reformas do sector público no final do século XX, essas reformas e o interesse que inspiraram não podem ser separadas das teorias como a da escolha racional e do institucionalismo. É importante reconhecer que o significado de governança varia não só de acordo com o nível de generalidade em que é abordado, mas também com os contextos teóricos em que é utilizado (Bevir, 2007b). Nesse sentido, iremos apresentar e analisar as principais teorias da governança e das políticas públicas, assim como, as teses que enquadram a governança nas políticas públicas. Por fim, dar-se-á ênfase à teoria do regime urbano versus a teoria do regime governança.

### **4.1. Teorias da governança**

#### **Escolha racional**

A narrativa neoliberal de governança sobrepõe-se com a teoria da escolha racional. Ambas desenharam uma análise microeconómica, com a tentativa de esvaziar a vida social para acções individuais e de explicar as acções individuais em termos de racionalidade e, especialmente, na maximização do lucro ou da utilidade. No entanto, para os neoliberais tal análise serve para promover os mercados e a nova gestão pública, enquanto os teóricos da escolha racional centram o seu olhar na exploração de casos em que as instituições ou as normas foram honradas, mesmo na ausência de uma autoridade superior para aplicá-las.

A teoria da escolha racional tenta explicar todos os fenómenos sociais por referência ao micro nível da actividade racional individual. Ela esvazia os factos sociais, instituições e padrões de governo por análises dos indivíduos, assim como, modela os indivíduos, agindo no pressuposto de que eles adoptam o curso da acção mais de acordo com suas preferências. Por vezes, os teóricos da escolha racional exigem preferências para ser racional, que são assumidas de forma completa e transitiva. Para além do referido, elaboram outros pressupostos, nomeadamente que os actores têm informações completas sobre o que ocorrerá após a sua escolha no decurso de uma acção. Noutras ocasiões, no entanto, deixam de lado essas suposições irrealistas,

desenvolvendo conceitos de racionalidade limitada, tentando modelar o comportamento humano em circunstâncias onde as pessoas não têm informações relevantes (Bevir, 2007c).

O predomínio do nível micro na teoria da escolha racional levanta questões sobre as origens, a persistência e os efeitos das normas sociais, leis e instituições que nos regem. Uma questão é como explicar a ascensão e a estabilidade de um padrão das regras, na ausência de qualquer autoridade superior. Geralmente concluem que a ausência de qualquer autoridade efectiva de nível mais elevado significa que essas instituições têm de ser concebidas como de auto-execução. Outra questão é um interesse mais específico nos efeitos das normas, leis e instituições sobre as acções dos indivíduos. Argumentam que as interacções das pessoas com as instituições, no caso de instituições estáveis, influenciam as acções dos indivíduos, dando-lhes expectativas razoáveis sobre o resultado das variadas acções a partir das quais eles poderiam escolher. Outra questão, mais específica, são os ambientes fracamente institucionalizados, em que a ausência de uma autoridade superior, leva as pessoas a romper os acordos e assim a criar instabilidade. Exemplos de tais instituições fracas incluem o sistema internacional e os estados em que o Estado de Direito é fraco. Os teóricos da escolha racional exploram a auto-execução dos acordos, os custos a eles associados, e as circunstâncias em que eles se quebram (Bevir, 2007c).

## **O novo institucionalismo**

A abordagem institucional dominou os estudos do Estado, governo, Administração Pública e política, até por volta dos anos 40. As abordagens focaram as regras formais, os procedimentos e organizações, incluindo as constituições, sistemas eleitorais e partidos políticos. Por vezes, enfatizaram as regras formais que gerem essas instituições, mas também o comportamento dos actores dentro delas. Esta abordagem institucional foi contestada na segunda metade do século XX, por uma série de tentativas para criar teorias universais: os *behavioristas*, os teóricos da escolha racional e outros, tentaram explicar a acção social com poucas referências a determinados contextos institucionais. O novo institucionalismo é frequentemente visto como uma reafirmação da antiga abordagem institucional em resposta a essas alternativas. Continuam a manter o foco sobre as regras, procedimentos e organizações, em que, as instituições servem algum tipo de finalidade social e existem ao longo do tempo de uma forma que transcende as intenções e acções de indivíduos específicos. Mas os

novos institucionalistas adoptam um conceito mais amplo da instituição, que inclui normas, hábitos e costumes culturais, juntamente com regras formais, procedimentos e organizações (Salmon, 2002).

Tornou-se comum distinguir as várias variantes do novo institucionalismo. Os da escolha racional examinam como as instituições moldam o comportamento dos actores racionais, criando expectativas sobre as prováveis consequências das acções, permanecendo enraizado no tipo de análise micro. Por isso, os outros novos institucionalistas rejeitam os modelos dedutivos em que os resultados são explicados por referência a acções racionais. Estes explicam os resultados, comparando e contrastando os padrões institucionais. Eles oferecem duas principais formas de como as instituições podem moldar o comportamento. Os institucionalistas históricos tendem a usar metáforas, como o caminho da dependência e para enfatizar a importância dos estudos num nível macro das instituições ao longo do tempo. Os institucionalistas sociológicos tendem a argumentar que os esquemas cognitivos e simbólicos dão às pessoas identidades (Bevir, 2007c).

Os institucionalistas históricos argumentam que os resultados passados foram incorporados em instituições nacionais que levam os grupos sociais a organizar-se ao longo de linhas específicas e, assim, bloquear estados em vias de desenvolvimento. Assim, concentram-se em estudos comparativos de bem-estar e da reforma administrativa entre os estados, em que a variedade dessas reformas, é explicável pela dependência do passado.

Os institucionalistas sociológicos focam-se em valores, identidades e as formas pelas quais esses actores formam uma percepção sobre os seus interesses. Argumentam que os conjuntos informais de ideias e valores constituem paradigmas políticos que moldam as formas pelas quais as organizações pensam sobre os problemas e concebem pressões políticas. Assim, adoptam uma abordagem construtivista de governança que se assemelha às teorias interpretativas e concentram-se em estudos sobre as formas pelas quais as normas e os valores são concorrentes nas agendas políticas de bem-estar e na reforma administrativa (Bevir, 2007c).

## **A teoria dos sistemas**

Embora o institucionalismo sociológico possa assemelhar-se às teorias interpretativas,

muitas vezes apresentam uma distinção para a teoria organizacional, que por vezes, concebem esquemas cognitivos e simbólicos, não como entendimentos inter subjectivos, mas como propriedades das organizações. Em vez de reduzir esses sistemas para os actores relevantes, concebem-nos como uma espécie de sistema baseado na sua própria lógica. Ao fazer isso, referem temas que são desenvolvidos mais plenamente na teoria dos sistemas. Um sistema é o padrão de ordem que surge a partir das interacções regulares de uma série de elementos interdependentes. Os teóricos dos sistemas sugerem que tais padrões de ordem surgem das relações funcionais entre as interacções dos vários elementos. Estas relações e as interacções envolvem uma transferência de informação que leva a uma auto-produção e auto-organização do sistema, mesmo na ausência de qualquer centro de controlo (Fukuyama, 2004).

O conceito de governança como um sistema sócio-cibernético destaca os limites do Estado. Isso implica que não há nenhuma autoridade soberana. Em vez disso, há um sistema de auto-organização composto por actores interdependentes e instituições. Os teóricos dos sistemas frequentemente distinguem os governantes, direccionados por objectivas intervenções, e a governança, que é o esforço de governar intervenções e interacções. Nesta perspectiva, a governança é um sistema de auto-organização que emerge das actividades e trocas de actores e instituições. Novamente, a nova governança surgiu porque vivemos numa sociedade sem centro ou numa sociedade com múltiplos centros. A ordem surge a partir das interacções de múltiplos centros ou organizações. O papel do Estado não é o de criar a ordem, mas o de facilitar as interacções sociopolíticas, para incentivar os arranjos variados, para lidar com os problemas e para distribuir os serviços entre as várias organizações (Bevir, 2007b; 2007c).

## **Teoria da regulação**

Assim como o institucionalismo sociológico, que por vezes, se baseia na teoria dos sistemas, o institucionalismo histórico, por vezes, baseia-se na teoria marxista do Estado. A principal abordagem para a governança que deriva do marxismo é, no entanto, a teoria da regulação. Karl Marx argumentou que o capitalismo era instável, pois levou à super-acumulação do capital e à luta de classes. Os teóricos da regulação examinam as formas pelas quais as diferentes variedades de capitalismo tentam gerir essas instabilidades. Eles estudam formas de governança em relação às mudanças e como

essas instabilidades são “mascaradas” (Bevir, 2007a; 2007c).

Normalmente, os teóricos da regulação localizam a nova governança em relação a uma mudança socioeconómica mais ampla do fordismo ao pós-fordismo. O fordismo refere-se a uma combinação de “acumulação intensiva” e “regulação monopolista” (uma combinação associada à produção em massa iniciada por Henry Ford na década de 1920). A acumulação intensiva repousa sobre processos de produção em massa, como a mecanização, a intensificação do trabalho e a divisão detalhada das tarefas. A regulação monopolista envolve preços de monopólio, o reconhecimento dos sindicatos, a indexação dos salários à produtividade, as tendências corporativistas no governo e as políticas monetárias para controlar a procura de produtos. Segundo os teóricos da regulação, a acumulação intensiva e a regulação monopolista criam temporariamente um círculo virtuoso: a produção em massa criou economias de escala, levando a um aumento da produtividade; o aumento da produtividade levou a um aumento dos salários e uma maior procura por parte dos consumidores, o crescimento da procura significa maiores lucros devido à utilização total da capacidade, e os maiores lucros foram utilizados para melhorar a tecnologia de produção em massa, criando novas economias de escala, e assim iniciar novamente todo o círculo (Pierre & Peters, 2000).

Os teóricos da regulação atribuem o fim do fordismo a várias causas:

- Devido aos ganhos de produtividade que diminuíram por causa dos limites técnicos e sociais do fordismo;
- A globalização que fez com que a gestão das economias nacionais fosse cada vez mais difícil;
- As despesas do Estado que aumentaram, produzindo inflação e uma sobrecarga ao Estado;
- A concorrência no capitalismo mudou as normas de consumo para fora das mercadorias padronizadas associadas com a produção em massa.

Todas estas causas contribuíram para o fim não só do fordismo, mas também do burocrático estado keynesiano do bem-estar a ele associado. Embora os teóricos da regulação possam ser relutantes em se envolverem em especulações sobre o futuro, geralmente associamos a era pós-fordista com a globalização do capital, as políticas neoliberais, as parcerias público-privadas e do Estado regulador (Pierre & Peters, 2000;



Kjaer, 2004).

## Teorias interpretativas

As abordagens interpretativas aplicadas à governança geralmente enfatizam a contingência. Rejeitam a ideia de que os padrões e as regras podem ser devidamente compreendidos em termos de uma lógica histórica ou social, ligada ao desenvolvimento capitalista, à diferenciação funcional ou mesmo a configurações institucionais. Em vez disso, enfatizam o carácter significativo das acções humanas e das práticas. Nesta visão, porque as pessoas agem através das crenças, ideias ou significados (conscientes ou não) podemos explicar as suas acções correctamente apenas se compreendermos os significados relevantes. Algumas das abordagens interpretativas mais antigas sugerem que as crenças, as ideias ou significados são mais ou menos uniformes em toda uma cultura ou sociedade. Assim, inspiram-se em estudos sobre os distintos padrões de governança associados com diversas culturas, diferentes tradições ou discursos de governança que encontramos dentro de uma dada sociedade (Bevir, 2007c).

Embora os teóricos interpretativos analisem a governança em termos de significados, há pouco consenso entre eles sobre a natureza de tais significados. Os significados de interesse para eles são variadamente descritos, por exemplo, como intenções e crenças, conhecimentos conscientes ou tácitos, hipóteses subconscientes ou inconscientes, os sistemas de sinais e línguas, e os discursos e ideologias. Os teóricos interpretativos muitas vezes exploram muitos desses variados tipos de significados tanto sincronicamente quanto diacronicamente. Os estudos sincrónicos analisam as relações entre um conjunto de significados abstraídos do fluxo da história. Revelam a coerência interna do padrão de uma teia de significados: exploram o sentido de uma crença particular, de um conceito ou sinal, mostrando como se encaixa em tal teia de significados. Os estudos diacrónicos analisam o desenvolvimento de teias de significado ao longo do tempo e mostram como determinados agentes modificam e até transformam teias de significados e como usá-las em contextos particulares (Dryzek, 2000).

Os diversos estudos interpretativos da dimensão sincrónica e diacrónica, têm em comum, uma relutância em reduzir significados a factos supostamente objectivos sobre as instituições, os sistemas ou do capitalismo. Nesta perspectiva, os padrões

surgem devido ao triunfo contingente de uma teia de significados. A nova governança surgiu, por exemplo, junto com o neoliberalismo, que inspirou grande parte da nova gestão pública, dos discursos das ciências sociais e que inspirou as redes e as parcerias público-privadas. Por vezes, os estudos interpretativos relacionam o surgimento da teoria do neoliberalismo e das redes com as novas relações de poder, com as mudanças na economia global, ou com os problemas enfrentados pelos estados. Mesmo quando o fazem, no entanto, geralmente sugerem que estes factos sociais também são construídos no contexto de teias de significados (Dryzek, 2000; Bevir, 2007a).

## **4.2. Teorias das políticas públicas**

A política pública, geralmente, refere-se ao conjunto de acções (os planos, leis e comportamentos) adoptadas por um governo. A preocupação na governança chama a atenção para o grau em que essas acções são muitas vezes realizadas: directamente ou não pelo actor Estado (nos vários níveis). Há um grande número de estudos de áreas de políticas específicas, de problemas específicos de políticas e das consequentes respostas da Administração. Estes estudos descrevem detalhadamente o impacte da nova gestão pública e a ascensão da governança nos sectores de políticas específicas, tais como: os cuidados de saúde, a assistência social, o policiamento e a segurança pública. No entanto, a análise das políticas geralmente inclui uma dimensão prescritiva, bem como uma descritiva. Os estudos das políticas públicas tentam encontrar soluções para os problemas políticos, bem como estudar as respostas governamentais a esses mesmos problemas. As soluções são, por vezes, propostas específicas destinadas a um problema particular. Noutras ocasiões, no entanto, preocupam-se com a questão geral de como o Estado deve procurar implementar as suas políticas (Bever, 2007a; 2007b).

A ascensão da governança levanta a questão: como deve o Estado tentar implementar as suas políticas, dada a proliferação do mercado e das redes no sector público? As respostas a esta questão normalmente procuram equilibrar as preocupações com a eficiência, conjuntamente com a ética. Em certa medida, os tipos principais de resposta reflectem as principais teorias de governança. A teoria da escolha racional tende a promover soluções de mercado; os seus defensores, em geral, querem reduzir o papel do Estado na implementação das políticas. Os institucionalistas tendem a concentrar-se em estratégias pelas quais o Estado pode

gerir e promover determinados tipos de organizações; os seus defensores, normalmente, indicam como o Estado pode realizar a sua agenda política num ambiente em grande parte determinado pelo aspecto institucional. A teoria interpretativa tende a promover abordagens de diálogo e deliberativas das políticas públicas; os seus defensores, em geral, querem facilitar o fluxo de significados, e talvez assim possam surgir os consensos (Pierre & Peters, 2000).

## **Planeamento e regulação**

O estereótipo de "velha governança" é de um Estado burocrático tentando impor o seu plano na sociedade. O planeamento estratégico formal, de facto, teve um papel muito proeminente na actividade estatal na segunda metade do século XX. No entanto, continua a haver um reconhecimento generalizado de que o planeamento estratégico é uma característica essencial do governo. Os planos ajudam a estabelecer os objectivos e as visões do Estado, e facilitam a concentração de recursos em áreas onde elas são pensadas para haver maior previsibilidade de melhorar a eficiência de uma organização em relação aos seus objectivos dominantes. Claro que os planos podem falhar, pois são feitos na base de pressupostos que se podem revelar pouco exactos e em visões que podem mudar, podendo levar a que o plano original possa ser modificado (Bevir, 2007b).

Embora o planeamento continue a ser uma característica integrante do governo, tem havido muito debate sobre como o Estado deve implementar os seus planos e as suas políticas. Já referimos que os neoliberais queriam que o Estado ficasse na " direcção", argumentando que o foco pode não permitir ao Estado planear da forma mais eficaz. O neoliberalismo representa menos um repúdio do planeamento do Estado do que uma tentativa de transferir a execução das políticas para actores não-estatais. Normalmente, os seus defensores sugerem que a desconcentração da prestação de serviços iria fazer muito para promover um *ethos* mais empreendedor dentro dos serviços públicos. No entanto, alguns neoliberais pensam que os mecanismos de mercado podem garantir aos actores não-estatais realizações com o Estado, enquanto outros reconhecem que o Estado ainda tem a estrutura para supervisionar o processo político. O Estado ainda tem de definir as metas para os outros actores e tem que auditar e regular esses actores em relação a essas metas. Mesmo que tenham abandonado a intervenção estatal directa, tentam controlar, coordenar e regular as outras organizações e actores intervenientes. A governança inclui regimes que

expandiram a regulação. Um número crescente de agências, comissões e tribunais especiais impõem regras para proteger a concorrência e a protecção social (Pierre & Peters, 2000).

## **Gestão de redes**

Os cientistas sociais muitas vezes concluem que a retirada do Estado da prestação de serviços levou a uma proliferação de redes, bem como de instituições reguladoras. A disseminação das redes aparece mais para “minar” a capacidade do Estado de controlar e coordenar a implementação das suas políticas. Os institucionalistas argumentam que a política pública eficaz depende agora de mecanismos de controlo e coordenação das redes. Existem várias abordagens diferentes para a gestão de redes de políticas. Algumas abordagens tentam melhorar a capacidade do Estado para direccionar as acções de redes por meio de leis, normas ou regulamentos. Outros concentram-se na capacidade do Estado para melhorar as interacções de cooperação entre as organizações dentro das redes, normalmente, sugerem que o Estado pode promover a cooperação, alterando as estruturas de incentivos relevantes. No entanto, outras abordagens concentram-se em técnicas de negociação pelas quais o Estado pode promover mudanças incrementais nas normas e culturas dominantes dentro das redes (Kjaer, 2003; Bevir, 2007b).

As diferentes estratégias de gestão de rede podem ser vistas como complemento a outras. Nesta perspectiva, o Estado deve implementar estilos políticos diferentes, adequados a diferentes contextos. Essa perspectiva remete-nos para a ideia de que a política pública é um processo incremental a seguir. Os gestores do sector público respondem às referências dos cidadãos e aos problemas específicos de situações concretas. Geralmente têm que ter em mente objectivos múltiplos, incluindo os padrões de qualidade, promover a eficiência, mantendo-se democraticamente responsáveis e manter a confiança pública e a legitimidade. As suas respostas para os problemas são, geralmente, pragmáticas e visam satisfazer todos estes objectivos em vez de maximizar o desempenho em relação a qualquer um deles.

Muitas das actuais abordagens para a gestão de redes rejeitam as estratégias de comando e controle associadas com as burocracias hierárquicas. Nesta perspectiva, porque o Estado depende agora de outras organizações, tem que confiar na negociação. Alguns sugerem que a nova governança exige uma nova ética do

serviço público. O Estado deve agir como um facilitador e deve ajudar a fomentar parcerias com e entre os actores públicos, voluntários e do sector privado. O Estado vai encontrar cidadãos não apenas como eleitores ou como consumidores de serviços públicos, mas também como participantes activos nos grupos e redes. Em vez de definir os objectivos da política pública com antecedência, pode permitir o interesse público com diálogos dentro de redes (Bevir, 2007b; 2007c).

## **Diálogo e deliberação**

O institucionalismo sociológico e a teoria interpretativa destacam as formas e os impactes dos significados, das crenças, dos símbolos cognitivos e dos esquemas conceituais sobre o processo político. Alguns de seus defensores sugerem que o Estado pode tentar gerir a política pública por meio de negociação e de outras técnicas destinadas a produzir mudanças incrementais na cultura das redes. Outros são menos focados no Estado, e defendem o diálogo e a deliberação, como forma de dar maior controlo do processo político para os cidadãos. Estes últimos defendem um maior controlo para os cidadãos, por razões democráticas e porque isso pode melhorar a elaboração e a implementação de políticas. Alguns argumentam que a participação directa dos cidadãos tornou-se mais importante e mais plausível como um resultado da ascensão da nova governança e o surgimento de novas tecnologias da informação.

Os defensores do diálogo e deliberação argumentam que facilita a aprendizagem social. Na sua opinião, os problemas públicos não são questões técnicas a serem resolvidas por especialistas. Pelo contrário, são perguntas sobre como uma comunidade quer agir ou se quer governar. O diálogo e a deliberação permitem que os cidadãos e os “gestores” possam resolver as questões como elas aparecem concretamente na política. Permite que uma comunidade possa nomear e formular uma questão e, assim, definir uma agenda. Os gestores deverão informar os envolvidos sobre suas preocupações, preferências e ideias para soluções, ajudando a estabelecer a confiança e as normas para a cooperação dentro de uma comunidade. Assim sendo, aparecem para trilhar um caminho para uma acção comum (Bevir, 2007b).

Os críticos apontam vários problemas com o diálogo e a deliberação na decisão política. Argumentam que não é realista, dado o tamanho dos estados modernos; que

ignoram o papel da experiência na tomada de decisões políticas, que inevitavelmente exclui grupos ou pontos de vista; que é um processo demorado e não pode responder a crises para soluções imediatas. Os críticos afirmam ainda que algumas áreas (como a segurança nacional) são particularmente inadequadas para a participação directa dos cidadãos. Apesar de tais críticas, o envolvimento do cidadão, mesmo que apenas como eleitor, é certamente uma condição necessária de um bom governo democrático (Dryzek, 2000).

### 4.3. A teoria do regime urbano versus a do regime governança

#### Tipos de regimes urbanos

A teoria dos regimes urbanos tem como pressuposto o facto de a eficácia dos governos locais depender, em grande parte, da cooperação com actores não governamentais e da combinação das capacidades estatais com os recursos não governamentais. Esta exigência não se coloca quando pensamos nos serviços básicos disponibilizados pelos governos locais, mas decorrente da crescente complexidade, fragmentação e dinâmica da sociedade e dos desafios e problemas que se colocam. A exigência de cooperação inter-organizacional surge como algo incontornável na gestão urbana.

Numa resposta às mudanças sociais e aos conflitos, os actores governamentais e não-governamentais são encorajados a formar regimes para facilitar a acção e para se capacitarem (Stoker, 2008). Para os regimes urbanos existe uma tipologia, que à semelhança de muitas outras, pode não encontrar uma tradução prática, na medida em que ela representa ideias-tipo e categorias analíticas. Stoker (1998:23) identifica 3 tipos de regimes, com as seguintes características:

- Os **regimes orgânicos** que pretendem manter o estabelecido. Os participantes estão imbuídos de um sentimento de dependência local e de um objectivo comum baseado nas tradições e nas relações históricas. Os parceiros traduzem interesses fortemente implantados na comunidade política, partilhando uma perspectiva e experiência em grande medida comum. Aqueles que não partilham desta perspectiva são excluídos. Estes regimes coesos lidam com as forças não locais de uma forma muito própria, afastando as interferências não desejadas, mas procurando captar recursos exógenos;

- Os **regimes instrumentais** definem objectivos de curto prazo relacionados com projectos específicos e concretos. A motivação principal dos participantes reside na obtenção de resultados tangíveis e o sentimento de um propósito comum advém da disponibilidade de incentivos materiais. Os processos de negociação e de construção institucional são incontornáveis de forma a clarificar os interesses e responsabilidades de cada um no regime constituído;
- Os **regimes simbólicos** são construídos em torno de preocupações ideológicas ou de construção de imagem. Os seus objectivos são de transformação e o envolvimento dos participantes é baseado na comunicação das suas intenções, valores e preocupações. O sentimento de um propósito comum é trabalhado através da manipulação de símbolos que expressam a justeza e a atractividade da causa em questão.

Uma outra visão dos regimes têm Skelcher et. al. (2003; 2005), para quem o regime através das redes de auto-regulação devem ser a "última parceria em actividade". Rhodes (1997) tem uma opinião semelhante, argumentando que as redes, no regime, são mecanismos de alta confiança, enquanto os contratos de comprador/fornecedor são mecanismos de baixa confiança. Lowndes & Skelcher (1998) ainda fazem a distinção entre as parcerias como formas organizacionais (burocráticas) e modos informais de coordenação de redes sociais. É importante salientar, que as parcerias formais não produzem necessariamente benefícios mútuos, de confiança e de reciprocidade.

Na teoria do regime, as parcerias não exigem confiança ou negociação e a burocracia pode limitar a capacidade das parcerias para a flexibilidade e inovação. De facto, os seus defensores argumentam que a parceria burocrática tende a re-executar tendências hierárquicas, em vez de promover a ligação em rede. Os autores consideram que a cooperação e a mutualidade implícita, no típico modo de governança em rede, poderão ser lidas como parceria (Lowndes & Skelcher 1998). Por isso, o saldo de continuidade e de mudança na governação local necessita de uma melhor explicação (John & Cole, 1998).

### **Características, aplicação e migração da teoria do regime**

A teoria do regime urbano explica a relação entre o capital privado e o poder político

e as potenciais sinergias que podem ser exploradas entre as várias esferas da sociedade urbana. Além disso, destaca as diferenças entre os governos locais (através da dependência das estruturas políticas que regem o local), por um lado, e o governo central/regional (através do processo de coordenação e de direcção da sociedade urbana em metas definidas colectivamente), por outro lado. A teoria do regime urbano oferece um modelo teórico de governança urbana para um contexto americano. Esse modelo é diferente na Europa Ocidental, devido a diferenças na dimensão do domínio público na sociedade urbana, no modo predominante de produção económica e social, bem como no papel do governo na governança nas áreas urbanas.

Para as teorias poderem migrar, elas devem ser suficientemente abstractas para não serem associadas a um único caso (tipo de), neste plano tornar-se a "grande Teoria" e isso pouco ajuda na orientação da análise empírica. A teoria dos regimes urbanos não é o único caso de "grande Teoria" que não consegue escapar ao meio empírico em que evoluiu, e aqui reside uma outra explicação para a natureza da especificidade do muito trabalho na política urbana e teoria social; o etnocentrismo implícito em grande parte da política urbana constitui um obstáculo importante para a investigação comparativa.

O quadro analítico dominante da investigação de política urbana nos EUA para as últimas décadas tem sido o da teoria do regime urbano. Embora esta teoria possua algumas potencialidades para gerar uma investigação comparativa, muito pouco tem sido feito a esse respeito (John & Cole 1998; Stoker & King, 1995; Stone, 2001).

Para aprofundar a temática dos regimes urbanos, é necessário uma abordagem desses regimes a partir de uma perspectiva teórica que deve estar ligada com a perspectiva da governança urbana e daí partir-se estudos comparativos. Essa investigação seria um instrumento para revelar o significado das estruturas sociais e económicas na definição governança urbana.

O foco da teoria do regime urbano é sobre a fusão dos interesses da política, economia e sociedade em direcção a alguns objectivos definidos conjuntamente e não tanto sobre questões específicas. Esta distinção é crucial para o desenvolvimento da análise comparativa. "O que é necessário para um estudo comparativo de gestão urbana... É uma definição mais ampla de regime" DiGaetano & Klemanski (1993:58).



## Teoria do regime urbano versus a do regime governança

A ascensão da teoria do regime urbano foi um factor que contribuiu para os debates sobre as políticas públicas. A teoria do regime é uma sofisticada e neo-pluralista compreensão das redes locais, concentrando-se sobre o estado do mercado e do seu relacionamento com a política urbana nos EUA (Davies, 2002). Alega a teoria que a gestão do poder depende da colaboração sustentada das inter-organizações em torno de objectivos acordados onde a agenda política urbana tende a reflectir as preferências das elites empresariais. A política urbana tem uma proliferação de estudos, de forma comparativa, utilizando a teoria do regime urbano para analisar a dinâmica da governação inter-organizacional.

Algumas propriedades destacam-se em processos de "regime" governança. Os participantes-chave incluem o sector público e o privado, assim como as elites económicas em cooperação através de redes informais baseadas na confiança. Estas redes iriam desfrutar de um alto grau de autonomia de influências políticas noutros níveis geopolíticos sendo, como comunidade política, sustentável durante um longo período. Consequentemente, o "regime" governança iria desfrutar de um alcance considerável, influenciando a política em todo o espectro, numa grande cidade ou numa localidade. Provavelmente estariam mais preocupados com o crescimento económico, tendo em conta a previsão da teoria do regime de que as preferências das elites empresariais tenderão a ser uma prioridade na agenda política urbana. Finalmente, os processos do regime governança criariam sinergias, permitindo a possibilidade de assegurar o êxito da governação, que de outra forma seria de conflito ou de inércia (Stone, 2001).

Este quadro reforça a compreensão básica de governança em rede de três formas. Em primeiro lugar, reconhece o conjunto explicativo da teoria do regime (Davies 2002), importando as questões de quem domina e as formas de colaboração particulares que são susceptíveis de evoluir. Em segundo lugar, não assume a existência de redes, reconhecendo que elas são difíceis de construir e de realizar devido aos custos (Cropper, 1996; Stone, 1989). Em terceiro lugar, questiona a colaboração da governança para gerar sinergia ou "valor acrescentado".

## CAPÍTULO 5. MODELOS DE GOVERNANÇA E DA GESTÃO PÚBLICA

5.1. Correntes dominantes no estudo comparativo na política urbana

5.2. A dimensão institucional na política e na gestão urbana

5.3. Modelos de governança urbana

5.4. Paradigmas e correntes da gestão pública

5.5. Relação entre a gestão pública e os modelos de governança

As investigações empíricas podem contribuir para arbitrar entre algumas das mais extremadas alegações feitas acerca da medida e/ou do tempo da governança. A passagem do governo para a governança tem gerado discussões teóricas, mas surpreendentemente ainda há pouco trabalho empírico comparativo. Há, no entanto, um crescente reconhecimento da necessidade de se avançar para além teorização no sentido de uma conduta mais detalhada associada à análise empírica. Neste sentido, iremos neste capítulo, analisar os vários modelos da governança e da gestão pública. Primeiro as correntes dominantes no estudo comparativo na política pública e abordar a dimensão institucional na política e na gestão urbana. Em seguida, serão debatidos os modelos de governança urbana e a relação entre estes e a gestão pública. Conhecidos os modelos, poderemos aplicá-los na análise empírica, no caso de estudo, a desenvolver.

### 5.1. Correntes dominantes no estudo comparativo na política urbana

Lichbach & Zuckerman (1997) fizeram o balanço do estado da análise comparativa na política nacional e extraíram duas conclusões gerais: na primeira identificaram as correntes dominantes das escolas de pensamento que surgiram no estudo comparativo da política urbana nos últimos 30 anos, a racional, a cultural e a estrutural; na segunda conclusão alegaram que a integração das três abordagens poderá revelar-se importante para fazer avançar o estudo da comparação da política urbana.

A estrutura define os parâmetros da governança urbana: as forças do mercado e das estruturas económicas nacionais, regionais e internacionais que regem o regime; a população migratória e as estruturas demográficas estabelecem o contexto de uma política da cidade. Mas, para explicar as diferenças entre cidades estruturalmente semelhantes exige uma apreciação dos factores culturais, que podem variar até mesmo de cidade para cidade. Explicar a mudança nas cidades requer um entendimento de como e porquê os indivíduos agem, e que consequências institucionais e de política decorrem das suas acções (DiGaetano & Strom, 2003).

## A estrutural

Alguns urbanistas comparam os contextos estruturais para explicar os padrões de política urbana em vários países. As abordagens estruturais na análise comparativa enfatizam a importância das relações económicas e sociais na formulação de processos políticos e das políticas (Kantor et. al., 1997).

Uma primeira interpretação da análise estrutural está preocupada com a historicidade enraizada e materialmente baseada nos processos de distribuição, no conflito, no poder e na dominação, pensados para conduzir a ordem social e a mudança social.

Outros autores adoptaram a abordagem estrutural assumindo que o processo mais significativo é o de moldar identidades, interesses e uma interacção em larga escala, características da modernidade como o desenvolvimento capitalista, a racionalidade do mercado, a construção do Estado, a secularização, a revolução científica e política, bem como a aceleração dos instrumentos de comunicação e difusão de ideias.

No entanto, a perspectiva estrutural dominante no estudo comparativo de política urbana é a da economia política. A premissa é a de que a política urbana é um produto da divisão do trabalho entre o Estado e o mercado nos assuntos da cidade, onde a política económica urbana tenta explicar a interacção do poder do governo para restringir os recursos privados como uma condição da decisão política urbana. A comparação da política económica urbana, por extensão, tenta explicar como estas formas estruturais assumem os contornos da governação urbana em todos os países.

Outra perspectiva envolve uma ainda mais parcimoniosa análise estrutural, estreitando a explicação das diferenças na governança urbana entre os países, a diferenças dos sistemas inter-governamentais (Sellers, 2002; 2005).

A teoria da regulação visa explicar como as componentes social, cultural, política e os modos de regulação mantêm a estabilidade num sistema capitalista mundial. O problema central numa análise estritamente estrutural da governança urbana é a sua incapacidade de ter em conta as variações entre os países e as cidades. Para o ajustamento do contexto do modelo desenvolvido por Kantor et. al. (1997), a variação nos padrões é produzida por diferenças nas especificidades da matriz estrutural da política económica de uma cidade. Algumas cidades com contextos semelhantes

desenvolveram diferentes modos de governança. Da mesma forma, a explicação intergovernamental não pode justificar as diferenças entre as cidades dentro de um único país. Os teóricos da regulação urbana, por sua vez, concentram-se, em geral, em torno dos modos de regulação, tais como a ascensão do neoliberalismo e da consequente transferência para a privatização na gestão urbana. No entanto, uma série de estudos têm mostrado que algumas cidades têm adoptado uma estatização nos modos de governança (Kantor et. al., 1997; DiGaetano & Klemanski, 1999). Estes problemas são o sinal do acentuar da perspectiva da política económica, na comparação de modos de gestão urbana. Cruzando as diferenças nacionais na política económica urbana com os efeitos das diferenças nos padrões que os gerem, resulta em modos específicos de governança que emergem como produtos de uma forma muito mais complexa de influências e processos (DiGaetano & Strom, 2003).

## **A cultural**

A cultura é o sistema de valores, símbolos e crenças que dão sentido à organização social e política e à respectiva acção. As funções culturais geram *nuances* nas políticas locais e nas instituições que regem as práticas, com particular significado e racionalidade para actores políticos e explicam as diferenças e semelhanças nas comparações nacionais da política urbana.

Esta perspectiva posiciona a cultura como o principal factor explicativo na comparação das políticas dos diferentes países. A análise cultural dos sistemas políticos deriva de estudos antropológicos dos valores básicos, símbolos e crenças que fornecem um sistema de significados que as pessoas usam para administrar os seus quotidianos. A cultura é a base da identidade social e política que afecta a forma como as pessoas vivem e como elas agem sobre uma ampla gama de assuntos (Ross, 1997).

A análise cultural da política urbana ganhou um novo impulso nos anos 90, tendo sido aplicada numa série de estudos comparativos. A velha cultura do clientelismo político e da classe política tem dado lugar a uma nova política de maior confiança do sector privado em soluções para a gestão urbana, a um estreitamento da clivagem ideológica esquerda-direita com a crescente relevância das questões sociais (em relação aos temas económicos), e o crescente cepticismo em relação ao Estado de bem-estar social. Em termos práticos, a nova cultura política implica um papel mais

fraco dos tradicionais partidos políticos, dos sindicatos e dos grupos organizados e de um papel mais forte para os cidadãos, os meios de comunicação social, bem como peritos externos que possam favorecer inovações políticas. Em termos políticos, isto significa que os decisores da política urbana adoptaram agendas que enfatizam a austeridade fiscal, a tolerância social e amenizaram a segurança e a protecção (Clark, 2005).

Outros defensores da análise cultural sublinham a divergência de culturas nacionais e locais. A utilidade da análise cultural comparativa reside na sua explicação de como sistemas integrados de valores históricos e sociais permitem que certos modos de governança persistam em face da mudança estrutural. As tradições culturais tendem a preservar o regime existente e, por conseguinte, resistir às mudanças nas regras políticas, normas e práticas. As mudanças fundamentais na gestão urbana, só podem ser explicadas adequadamente, levando-se em conta as mudanças no contexto económico da política urbana e/ou a mudança política e das acções tomadas pelos actores políticos (DiGaetano & Klemanski, 1999; DiGaetano & Strom, 2003).

### **O actor racional**

Uma outra análise salienta a racionalidade dos actores como o principal agente da política urbana. Uma variante da análise do actor racional, escolha racional ou pública, tem sido uma persistente, se não dominante, explicação de governança urbana em trabalhos sobre bens públicos. A análise dos cálculos de custo-benefício opera no corpo da teoria da escolha racional da política, onde actores políticos tomam decisões com base em cálculos de auto-interesse. A teoria da escolha racional, no entanto, só raramente tem sido aplicada para o estudo comparativo das políticas urbanas nacionais e, mesmo assim, com importantes ressalvas sobre a forma como as diferenças de ajustes institucionais moldam o interesse das acções de actores políticos. Aqui reside o problema da escolha racional como base para explicar a governança urbana na perspectiva comparativa. As regras do jogo variam, de país para país e de cidade para cidade, e a escolha racional deve aceitar as explicações dessas diferenças como um dado adquirido, em vez de explicar como é que elas divergem (Stone, 1995; 2004; Basolo, 2000).

Outro modelo do actor racional, a teoria do regime, tem ganho grande reconhecimento na governança urbana comparada. No seu seio, a teoria do regime

é de coligação, em que as elites gerem, constroem e mantêm os regimes por distribuírem "incentivos selectivos" aos parceiros de regime, o que, por sua vez, resulta na cooperação em torno de esforços para realizar tarefas relativamente administráveis. Um bom regime também deve ter a capacidade de definir as questões de forma susceptível para mobilizar diferentes círculos em torno de um objectivo comum (Stone, 2001).

A utilização da teoria do regime para explicar a governança urbana, no entanto, tem os seus críticos, nomeadamente, quem estuda as comparações urbanas, que pretendem saber se uma abordagem do regime tem aplicabilidade fora dos Estados Unidos; muitos países da Europa Ocidental possuem fortes tradições do Estado, que são contrárias à teoria do regime alegando que a Administração, dada a limitada autoridade do Estado, deve procurar alianças com empresas ou com outros interesses com recursos institucionais (Harding, 1997; DiGaetano & Strom, 2003).

Existe a tentativa dos actores políticos de influenciar a tomada de decisões governamentais de molde a beneficiar os interesses que representam. O seu sucesso, no entanto, normalmente depende da sua capacidade de criar alianças com actores institucionais de diferentes bases de apoio, uma vez que tais coligações tiram um partido mais amplo de gamas de recursos para realizar tarefas (Stone, 1989; 1995; DiGaetano & Klemanski 1999).

Os cálculos racionais da formação da coligação não acontecem no vazio. Os processos de formação e reabilitação de coligações estão sujeitos a limites estabelecidos pelo contexto cultural e estrutural. O contexto estrutural estabelece os parâmetros de cálculo racional do "edifício" da coligação de várias maneiras. A reestruturação económica pode contribuir para uma redistribuição dos recursos na política urbana. Essa reordenação tem frequentemente ocasionado realinhamentos na formação de alianças. Na verdade, os actores políticos são os portadores da cultura, assim como a sua compreensão do contexto estrutural e do meio institucional é afectada pelos valores e crenças de que são titulares (DiGaetano & Strom, 2003).

## **A integrada**

DiGaetano & Strom (2003) desenvolveram um quadro integrado para comparar a governança urbana. Ao fazê-lo, integraram as três principais escolas de pensamento

no estudo comparativo das políticas (racional, cultural e estrutural) num único modo de análise.

A incorporação dos três níveis de análise requer um ponto de integração. No estudo comparativo de governança urbana, as instituições políticas prevêm a lógica analítica do ponto focal, uma nova apreciação da importância das instituições e do seu papel na definição das políticas públicas. Os "novos institucionalistas" têm mostrado que as instituições não são meramente formais, mas as estruturas governamentais são dinâmicas, entidades historicamente embutidas que sustentam e divulgam os sistemas de crenças e práticas. As instituições têm sido frequentemente objecto de análise da política urbana, mas raramente têm sido objecto de trans-nacionais ou infra-nacionais comparações de governança urbana (Pierre, 1999). As instituições políticas são os meios pelos quais as decisões nas organizações são tomadas e executadas colectivamente. Estas incluem os partidos políticos, os grupos de interesse, os órgãos governamentais e mais recentemente modalidades de parceria que dão a organização e a definição para o processo político. Estas organizações políticas, no entanto, não funcionam como bases institucionais independentes, mas estão situadas num complexo conjunto de relações que se podem denominar de meio institucional. O meio institucional de governança urbana é o domínio político em que o contexto estrutural e económico e a estruturação e reestruturação do Estado, a cultura política, e os actores se intersectam no processo de gestão urbana. Assim, pelo acompanhamento da longevidade e da mudança institucional, podemos compreender ainda melhor os efeitos das variáveis estruturais do contexto, da cultura e sobre o processo de gestão urbana.

## **5.2. A dimensão institucional na política e na gestão urbana**

### **As instituições, o governo e a governança**

Ao longo dos últimos anos, as teorias da governança têm vindo a moldar muito do pensamento sobre a política urbana. Estas novas teorias estão principalmente focadas com a coordenação e a fusão dos recursos públicos e privados, tornando-se numa estratégia adoptada, em graus diferenciados, pelas autoridades locais em toda a Europa Ocidental. Embora haja um crescente corpo de investigação sobre a natureza destas parcerias público-privadas amplamente definido a questão dos objectivos políticos que guiam a governança urbana foram deixados, em parte, sem resposta (Le



Galès, 1995; Stoker, 1998; Pierre, 1998, 1999).

Contudo, não se pode compreender a governança urbana a menos que estes valores e estas dimensões sejam enquadrados na análise. A teoria institucional destaca os grandes valores que dão sentido e compreensão aos processos políticos, oferecendo alguma assistência analítica. Apesar das teorias da governança conceptualizarem os processos de parcerias público-privadas e a mobilização dos recursos, a teoria institucional é, assim, um veículo para a compreensão dos valores e objectivos que dão a estes processos uma direcção, um objectivo e um significado (Pierre, 1999).

A dimensão institucional da política urbana é concebida de forma semelhante ao que é muitas vezes referido como teoria institucional (ou neo-institucional). A instituição é remetida para os sistemas de valores, tradições, normas e práticas que configuram ou restringem o comportamento político. O relacionamento entre instituições e organizações é dinâmico e não se deve esperar que exista uma contínua harmonia entre os sistemas de valores e as normas, de um lado, e a organização do sistema de governo, por outro lado (Pierre, 1999).

As instituições na política urbana são derivadas, de forma significativa, das instituições do Estado e só podem ser analisadas cruzando análises nacionais. Se os estilos e os objectivos da governança urbana permanecem relativamente estáveis entre os países, as principais diferenças dizem respeito ao alcance do poder local, para que em seguida, as análises de governança urbana dever-se-ão centrar menos em variações transnacionais e mais sobre tentar descobrir as causas deste elevado grau de semelhança entre diferentes políticas, administrações, planos jurídicos e culturas (DiGaetano & Klemanski, 1993).

Assim, ao nível do Estado, as instituições de governança urbana são elas próprias constrangidas por factores como a organização das disposições constitucionais e legais e de outros tipos de definições das responsabilidades das organizações públicas<sup>4</sup>. As organizações são necessárias para examinar as formas urbanas da política e as relações entre as instituições e as organizações de política urbana.

A governança urbana deve ser entendida como um processo de coordenação de interesses públicos e privados. A gestão da cidade e o seu intercâmbio com os

---

<sup>4</sup> Na verdade, não se pode conceber uma hierarquia das instituições e organizações nas quais as instituições de um nível da administração são limitadas pelas organizações, enquanto se "encaixam" no seu próprio nível de organizações, bem como num nível mais baixo da administração.

agentes privados é uma tarefa que é demasiado grande para as organizações públicas lidarem sozinhas (Stoker, 1995; Stone, 1989). A governança refere-se ao processo através do qual as autoridades locais, em concertação com os interesses privados, procuram conseguir metas colectivas. É um processo moldado pelos sistemas políticos, económicos, sociais e de valores a partir dos quais o regime urbano baseia a sua legitimidade. De qualquer forma, embora estas estratégias reforcem a colaboração que rege a capacidade das autoridades locais, também expõem estas organizações às pressões políticas do sector privado e da sociedade civil (Pierre, 1999). Portanto, a governança urbana deve ser encarada como uma via de dois sentidos, com pressões e objectivos, em toda a fronteira do público-privado. Embora a literatura demonstre a forte influência que exerce o capital privado na política urbana também é verdade que as cidades têm alguma influência sobre as comunidades empresariais locais (Kantor et al., 1997).

A compreensão da capacidade da organização do poder local é essencial para a compreensão da gestão urbana. Isso ocorre porque as organizações estão entre os principais intervenientes na governação, embora de maneira diferente, em comparação com as mais tradicionais análises da política urbana. Estas viram os arranjos institucionais locais do Estado como derivados dos objectivos a longo prazo e dos interesses da elite política. Na perspectiva da governança, a abordagem é exactamente o oposto. Aqui, as questões chave estão centradas sobre o papel do poder local na gestão urbana.

Apesar das teorias da governança urbana oferecerem uma nova abordagem em análises comparativas das políticas urbanas, também é importante reconhecer a importância do contexto nacional no qual governança urbana está embutida. A política nacional e as tradições continuam a ser importantes factores para explicar vários aspectos da política urbana, incluindo a economia política urbana, o conflito político urbano e as estratégias de mobilização dos recursos locais (Gurr & King, 1987).

A governança refere-se a processos de regulamentação, coordenação e controle. Assim, os teóricos da governança analisam o processo de coordenação e de regulação, onde a principal preocupação é o papel do governo no processo de governança entendido como uma questão empírica (Kooiman, 1993; Rhodes, 1996, 1997; Pierre, 1999).

Essa mudança de enfoque do governo local na governança urbana tem várias consequências. Em primeiro lugar, ajuda a reunir a teoria do regime, as teorias da

administração local e a política económica e urbana num quadro analítico mais amplo. Também, a abordagem de governança da política urbana destaca a grande variedade de constrangimentos às autoridades locais e à capacidade de levar a uma mudança na comunidade local.

As teorias da governança urbana enfatizam resultados formais, processos políticos e público-privados, e de interacção formal (legal) de implementação política. A interacção público-privada é concebida como necessária para gerir a tarefa de governar. No entanto, devido às diferenças nas configurações do processo de governança, de actores, de participação e influência, é necessário olhar para as consequências do quadro económico, político e ideológico em que esses processos estão embutidos. Estes sistemas de valores são constituintes das instituições da governação urbana (Pierre, 1999).

### **O meio institucional e os modos de governança**

Os meios institucionais são os complexos mecanismos políticos e governamentais do regime, formais e informais, que medeiam as interacções entre o contexto estrutural, a cultura política e os actores políticos. Os arranjos institucionais formais configuram-se como bases institucionais que incluem os órgãos e as agências governamentais, os partidos políticos, organizações de grupos e as parcerias que dão forma visível à gestão urbana através de regras e de organização. Os modos de governança são os arranjos informais que definem e que regem as relações entre e dentro de instituições formais implicadas na política urbana. As instituições e os sistemas que regem o governo local variam consideravelmente entre países. Comparar os modos de governança urbana exige distinguir as relações políticas informais que determinam como as cidades são regidas (DiGaetano & Klemanski, 1999; Pierre, 1999).

Com base nestes critérios, DiGaetano & Strom (2003) identificaram cinco modos de governança urbana: clientelista, corporativo, gestão, pluralista e populista. As características dos cinco modos de governança são os seguintes:

#### **O clientelista**

O modo de governança clientelista forma-se em torno de relações personalizadas e particulares de intercâmbio entre políticos e interesses ou clientes. A lógica pela qual se regem é baseada num intercâmbio pragmático, cuja finalidade principal é

material, isto é, para proporcionar benefícios selectivos para os políticos e eleitores envolvidos, caracterizado pela clássica máquina partidária. Os políticos de todos os quadrantes continuam as coligações políticas através da manutenção dos sistemas de clientelismo político que confere favores sobre interesses particulares em troca de apoio político.

### **O corporativo**

O modo de governança corporativo baseia-se na negociação e no compromisso. A lógica de governação que rege o modo corporativo predispõe as elites do governo e do sector privado na busca de um consenso sobre a gestão das tarefas.

### **O de gestão**

O modo de governança de gestão é baseado em relações formais, burocráticas e contratuais entre funcionários da administração e interesses do sector privado. As decisões autoritárias do governo regem-se pela lógica de um regime de gestão. A aplicação do corporativismo e da gestão é intencional na orientação política, muitas vezes ressaltando preocupações sobre a eficácia ou a eficiência das políticas e programas (Pierre, 1999).

### **O pluralista**

O modo de governança pluralista é caracterizado por um elevado grau de concorrência entre os interesses em contenda. No modo de governança pluralista, o governo funciona como um "corretor" para os interesses privados. Dadas as tensões que se colocam fora da rivalidade política, a principal preocupação em regimes pluralistas é a gestão dos conflitos. Os principais intervenientes são as constelações de políticos e interesses privados que formam concorrentes blocos ou alianças para definir a agenda política de uma cidade por razões materiais.

### **O populista**

O modo de governança populista emerge quando os políticos estão dispostos a recorrer à mobilização popular longe da definição e execução das agendas políticas. Esta lógica rege-se pela inclusão democrática, na qual os indivíduos e os grupos são incentivados a expandir a sua participação no processo que rege a tomada de decisões, para que possam tirar partido de uma cidade da "inteligência social". Os principais intervenientes no populista modo de governança são os políticos e os

activistas da comunidade que pretendem estabelecer mecanismos institucionais para o alargamento da esfera do controle popular na gestão urbana. A orientação da política no modo de governança populista é essencialmente simbólica, uma vez que o objectivo principal é o de reger o processo com maior atenção aos procedimentos democráticos e às práticas.

Estes cinco modos de governança são tipos ideais e raramente existem em formas puras. No entanto, o clientelista, o corporativo, o de gestão, o pluralista, ou o populismo podem, em qualquer momento prevalecer na gestão urbana. Alguns contextos estruturais e culturas políticas dos países aparecem para fornecer um ambiente mais receptivo para alguns modos de governança em detrimento de outros. No entanto, um modo de governança pode tornar-se institucionalmente embutido e, portanto, resistente à reestruturação social, económico e política.

### ***O integrado***

A abordagem concebida para uma análise comparativa da governança urbana ocorre dentro de um conjunto de ambientes complexos em que cada instituição fornece o argumento. Com efeito, a governança urbana, definida como o processo de coordenação das decisões políticas, é interpretada como uma série de intermediações em toda a parte estrutural, cultural e dos actores dos níveis de governação (DiGaetano & Strom, 2003).

Estes diferentes três conjuntos de intermediação são melhor aproveitados quando se considera a mudança institucional. As fontes de mudanças institucionais na gestão urbana são a base fundamental das mudanças numa abordagem integrada. Estas mudanças foram enquadradas pela globalização, a descentralização administrativa do Estado e por uma política de tomada de responsabilidade. Estas três proposições interceptadas fornecem um quadro de comparação das mudanças institucionais na gestão urbana.

### 5.3. Modelos de governança urbana<sup>5</sup>

Os quatro diferentes modelos de governança urbana: gestão, corporativo, pró-crescimento e social<sup>6</sup>, são derivados de quatro diferentes tipos de instituições de governança urbana. Os modelos devem ser vistos como tipos ideais, em vez de exemplos empiricamente precisos da gestão urbana em diferentes países, locais e sectores políticos (Pierre, 1999).

Na prática pode acontecer que a governança urbana se assemelhe a mais do que a um dos quatro modelos. As cidades frequentemente exibem conflitos entre os diferentes modelos de governança apoiados por diferentes segmentos de administração da cidade. Do mesmo modo, ao longo do tempo, as cidades poderão

---

<sup>5</sup> Para além dos modelos principais que são apresentados e analisados, existem outros que se caracterizam como derivados destes. Pela indisponibilidade de espaço no corpo do trabalho, fica registado um apontamento de alguns desses modelos:

i) Os modelos estruturais e processuais e os emergentes (Pierre & Peters, 2000) que sugerem uma abordagem algo distinta face à temática da governança. Para os autores é interessante olhar para estes fenómenos sócio-políticos segundo duas perspectivas: a estrutural e a processual. Se é certo que na vasta literatura sobre o tema, o enfoque incide preferencialmente sobre a questão processual e o tipo de relações que se estabelecem entre o trinómio Estado, sociedade e economia, os autores consideram pertinente introduzir uma outra escala de análise, a das combinações estruturais. Nos modelos estruturais encontram diversas são as combinações estruturais que têm existido ao longo da história e que permitem responder às necessidades de governança das comunidades políticas territorializadas. Da análise que os autores fazem deste tipo de combinações, encontram quatro que podem ser consideradas como as mais expressivas: i) as hierarquias; ii) os mercados; iii) as redes; iv) as comunidades. Por sua vez os modelos convencionais (processuais) focalizam a análise do processo político de tomada e implementação de decisões sobre assuntos colectivos. Os autores dividem a abordagem entre modelos convencionais e modelos emergentes de relação entre estado, sociedade e economia. No que se refere aos modelos convencionais, os autores enumeram, como mais significativos: i) pluralismo; ii) corporativismo; iii) pluralismo corporativo. Os modelos emergente surgem em alternativa aos modelos mais convencionais, que os autores classificam como *emerging models*, tributários de um modelo mais amplo – *network model*. Se os modelos anteriores colocavam a sociedade e a economia numa posição de clara dominação pelo estado, que escolhia quem deveria estar envolvido no processo de formulação e implementação de políticas, estes novos modelos atribuem um novo papel ao estado, enquanto mais um elemento de padrões complexos de interacção. Todavia, esta evolução no papel do estado não significa que este tenha perdido poder e protagonismo.

ii) Os modelos técnico-corporativos e os modelos pluralistas propostos por Healey (2006) numa perspectiva institucionalista sobre os modelos de governança urbana. A autora, para quem abordar a temática da governança é analisar os processos através dos quais são geridos os assuntos colectivos. A base desta abordagem está centrada no *new institutionalism* e propõe dois grandes grupos de modelos de governança urbana. O primeiro grande grupo, que enquadra os modelos técnico-corporativos, encerra em si três das propostas dos autores anteriores, ou seja, o corporativismo, o clientelismo e a democracia pluralista. A estes acrescenta a autora um quarto, ao qual atribui a designação de democracia representativa, modelo com o qual, as sociedades ocidentais se encontram bastante familiarizadas. Não obstante o facto de a autora considerar que estes modelos têm vindo a revelar uma crescente dificuldade em responder às tendências sócio-políticas e económicas contemporâneas, e sobre as quais já se teceram algumas considerações, Healey (2006: 220-230) analisa-os com alguma exaustão nos seus trabalhos, de modo a construir a base sobre o qual irá propor três novos modelos de governança que, na sua perspectiva, começaram a emergir no virar do século passado, com o objectivo de superar as limitações dos modelos vigentes. São modelos que tendem a coexistir com os anteriores, criando realidades fortemente complexas e híbridas, onde se torna problemático estabelecer fronteiras entre eles.

<sup>6</sup> O corporativo, para alguns, está associado a um pré-regime democrático em Espanha e na Argentina, mas é frequentemente usado de uma forma não pejorativa na análise política na Europa Ocidental. O de gestão centra-se na gestão pública que é típico para esse modelo de governança. O social está relacionado com o Estado de bem-estar e, consequentemente, sobre o significado europeu do termo. O pró-crescimento é derivado do objectivo político chave deste estilo de governança (Pierre, 1999).

passar de um modelo de gestão urbana para outro, juntamente com as alterações na legislação nacional e/ou dos regimes urbanos. Finalmente, alguns modelos de governança urbana são mais pertinentes para uns sectores do que para outros. Assim, os diferentes modelos são típicos, não apenas para um determinado modelo de economia política urbana ou de um determinado contexto nacional, mas também de sectores específicos da autarquia local.

Pierre (1999) descreveu cada modelo de governança urbana em função de quatro variáveis:

- a composição dos principais **participantes**,
- os grandes **objectivos** que caracterizam a governação,
- os **principais instrumentos** utilizados para atingir esses objectivos,
- e, os **resultados** mais comuns.

## O modelo de gestão

O governo local pode ser avaliado em duas dimensões, uma é a dimensão democrática, onde o objectivo participativo retrata o governo local como um instrumento para a gestão do conflito político; outra dimensão é o aspecto da gestão, em que o governo local é visto como um órgão público para resolver as necessidades e os interesses colectivos através da prestação de serviços<sup>7</sup>.

Durante as últimas décadas do século passado, dominou a dimensão da democracia participativa no governo local. No entanto, primeiro a crise fiscal do Estado e mais tarde do governo local, tem sido associada a uma orientação generalizada na maioria dos países no sentido da alteração do envolvimento político para uma prossecução de interesses individuais. Estes desenvolvimentos têm fornecido um campo para uma ampla variedade do mercado baseada em conceitos normalmente resumidos sob o título NPM para implementar nas autoridades locais e na política urbana. NPM ou "governo genérico" - porque a filosofia do NPM defende que

---

<sup>7</sup> Não se pretende sugerir que os governos locais em todos os países e ao longo do tempo foram "democráticos". Ao invés disso, a questão aqui é a de que os governos locais tendem a prestar algum tipo de representação política que serve para agregar recursos colectivos, mas esta dimensão do governo local - em alguns contextos nacionais e durante diferentes períodos de tempo - é considerada menos importante do que o aspecto da gestão.

a gestão é um sector sem tarefa específica – enfatiza a necessidade de concorrência entre os diferentes prestadores/fornecedores de serviços e da capacitação dos utilizadores (Peters & Pierre, 2001; Osborne & Gaebler, 1992).

O foco centra-se sobre os custos, a eficiência e a gestão profissional. A rápida expansão dos serviços urbanos criou um certo vazio na organização da maioria das autoridades locais. Além disso, numa época em que os níveis fiscais e as despesas públicas são constantemente questionados e quando o apoio aos políticos e às suas organizações diminuem, apostar na sensibilização e profissionalização da prestação dos serviços são uma importante estratégia para atenuar os problemas de desconfiança pública e das finanças públicas.

A governança de gestão concede apenas um mínimo papel aos eleitos. A ênfase está na produção e no desempenho, de acordo com normas de gestão privada. A governança de gestão esbate a distinção público-privado, num nível ideológico, aludindo os prestadores dos serviços e os clientes como intervenientes e identificando os critérios de mercado como o principal critério de avaliação:

- Os principais intervenientes na governança de gestão são os gestores das organizações que produzem e fornecem os serviços públicos. No entanto, a satisfação dos clientes é um critério muito importante.
- Visa aumentar a eficiência da produção e fornecimento de serviços públicos. Uma das principais estratégias para atingir este objectivo é através da introdução de estratégias de gestão do sector privado na produção e fornecimento dos serviços públicos. A governança de gestão também visa restabelecer a confiança no sector público, mostrando que pode ser gerido de forma a tornar os seus serviços ao cliente diversificados.
- Emprega uma ampla variedade de instrumentos: os contratos para fornecer os serviços públicos; novas estratégias de recrutamento para cargos de gestão no sector público e uma redefinição do papel dos eleitos.
- Nenhuma avaliação sistemática da NPM no serviço público tornou aparente a sua eficácia. A governança de gestão provavelmente tem contribuído para o aumento da eficiência na prestação de serviços, porque trouxe a especialização do sector privado para o sector público. No entanto, a NPM é uma controvertida estratégia de reforma em jurisdições onde os ideais



tradicionais ainda dominam a cultura organizacional do sector público.

### **O modelo corporativo**

O modelo corporativo de governança urbana é típico das pequenas e industriais democracias avançadas da Europa Ocidental. Estes são os sistemas políticos historicamente caracterizados por uma forte tradição estatal que se manifesta no sector público, com políticas redistributivas, um abrangente serviço de *welfare state*, de um elevado grau de envolvimento político, de uma representação proporcional e de uma forte presença de associações voluntárias.

Outra característica da governança corporativa é que ela ocorre principalmente nos sectores da distribuição do governo local. Embora a ênfase esteja na salvaguarda e promoção dos interesses dos membros das organizações, existe também um forte compromisso com a democracia participativa, num sentido mais amplo. A organização tende a impulsionar a *counter organization*, que, por sua vez, mantém altos níveis de participação colectiva.

A governança corporativa retrata o governo local como um sistema político democrático para a inclusão social de grupos e interesses organizados no processo político urbano. A ideia da democracia participativa local manifestar interesse na representação é central para este modelo de gestão urbana. A política de deliberação é vista como um processo de negociação entre os interesses e as parcerias público-privadas são vistas como um instrumento para criar consensos em acções concertadas. O principal critério de avaliação é a medida em que o governo local e a política urbana reflectem os ideais de uma democracia local participativa.

Um problema na governança corporativa é a disciplina fiscal. Os compromissos que sejam aceitáveis para todos os grandes interesses representados são atingidos por políticas distributivas compensatórias. Também, em tempo de cortes nos extensos gastos do governo local, os incentivos para os interesses organizados participarem, diminuíram. Assim, um dos dilemas na governança corporativa é o que coloca a cidade numa dependência para com determinados actores e com interesses secundários:

- o Uma das características da governança corporativa é a sua natureza participativa. Na sua forma mais avançada, a governança corporativa vê as

organizações de interesses desfrutar da delegação da autoridade pública com uma participação directa limitada apenas pelas instituições políticas.

- o O principal objectivo da governança corporativa é distributivo, garantindo que os interesses dos membros das organizações adiram aos serviços urbanos e às políticas. A governança corporativa serve para coordenar os programas e as acções do governo local e dos interesses organizados, porque ambos os tipos de actores estão envolvidos na política urbana e na prestação do serviço público.
- o A natureza abrangente da governança corporativa é não só um modelo específico da representação de interesses, mas também serve como um instrumento fundamental da governança. Um instrumento importante na governança corporativa é o sistema das próprias organizações envolvidas. Ao controlar grandes recursos humanos e financeiros, estas organizações podem assumir a responsabilidade pela prestação de serviços públicos.
- o A governança corporativa reduz a disciplina fiscal. Equilibrar o orçamento torna-se difícil, uma vez que existem fortes interesses defendendo selectivas despesas públicas. Além disso, a governança corporativa frequentemente cria desigualdades entre os membros dos interesses organizados, de um lado, e de outros grupos sociais, por outro.

### **O modelo pró-crescimento**

O pró-crescimento é o modelo de governança mais conhecido de política urbana. As últimas décadas têm testemunhado um extenso debate relativo à compreensão da participação das cidades no crescimento, bem como a natureza da economia política urbana numa perspectiva ampla.

A questão sobre a existência de escolha política é importante, porque a governação é sobre fazer escolhas. Tais escolhas não se referem apenas à escolha política, mas também ao desenvolvimento estratégico a prosseguir e à selecção da rede de parceiros nesse projecto. A escolha da política urbana no desenvolvimento económico refere-se à criação de um conjunto de disposições para que a acomodação seja alcançada entre o poder do Estado e o poder do mercado. A governança pró-crescimento é um exemplo dessas modalidades, facilitando a acomodação entre o poder político e o económico.

A governança pró-crescimento é a estruturação da concertação de acções de parcerias público-privadas para dinamizar a economia local. Essa colaboração assenta em interesses partilhados no crescimento económico entre o poder e a elite empresarial. Esta perspectiva é a que contempla o menor significado participativo dos quatro modelos.

A governança pró-crescimento aborda um dos mais importantes sectores da actual política urbana em quase todas as democracias avançadas, ou seja, a política de reestruturação da económica local. Assim, embora o quadro jurídico e económico das políticas para o desenvolvimento económico local varie conforme os contextos nacionais, a problemática base – a política urbana depender do capital privado para a sua base tributária e para as receitas – permanece em grande parte a mesma, embora por razões diversas:

- Os típicos participantes na governança pró-crescimento incluem a elite e os eleitos que partilham o interesse em impulsionar a economia local. Embora a maioria dos actores tenham um interesse directo ou indirecto no crescimento, a gestão é um distinto modelo elitista de governança. A restrição à participação é necessária para evitar que a distribuição dos objectivos seja difundida na governança.
- A governança pró-crescimento tem o crescimento económico como um objectivo. Idealmente, este crescimento deverá ser a longo prazo e sustentado. As fontes de tal crescimento têm mudado nas últimas décadas, a partir da indústria transformadora até às empresas de pequena dimensão.
- Impulsionar a economia local baseada numa ampla variedade de instrumentos do governo local, tais como o planeamento urbano, a mobilização de recursos do governo regional e nacional e o desenvolvimento de infra-estruturas. Outro importante instrumento é a construção de uma boa imagem da cidade que consiga atrair investimento e baseia-se na institucionalização de parcerias público-privadas.
- Vários estudos sugerem que a escolha da política local, dentro dos parâmetros definidos por mudanças estruturais na economia, faz a diferença no que diz respeito ao crescimento da economia local. Contudo, a relação entre as suas opções políticas e de crescimento económico é fraca em comparação com a esmagadora influência que as mudanças estruturais na economia têm sobre a

economia local.

## O modelo social

O interesse é centrado sobre as cidades onde a industrial local não foi capaz de trazer empresas ou organizações públicas para redefinir a sua base económica local. A discussão enquadra-se na distinção entre o poder estatal passivo e a estagnação *versus* a próspera economia de mercado (local). As cidades inseridas num estilo de política do Estado passivo, são caracterizadas por uma estagnação da economia local, estando marcadas como cidades *welfare*. Essas cidades têm um crescimento muito limitado da economia local. Os principais fluxos de capital na economia vêm através do sistema social, colocando estas cidades numa dependência especialmente delicada para o Estado.

A herança industrial da cidade, juntamente com o alto desemprego e a frustração com as estratégias corporativas, leva frequentemente estas cidades a serem politicamente de esquerda. Na Europa Ocidental, este tipo de cidade é comum nas antigas cidades industriais.

A liderança da política urbana coloca uma grande dependência em relação ao Estado de fornecer programas compensatórios para a cidade. Com efeito, este tipo de mobilização dos recursos muitas vezes tende a tornar-se mais importante do que tentar revigorar o sector empresarial privado, em parte por causa das incertezas envolvidas em tal estratégia e também porque desenvolver redes com o sector empresarial não é uma opção atraente por razões políticas.

A prioridade é dada aos contactos estreitos com o Estado - através de canais políticos ou administrativos. Assim, o principal dilema da governança social é que, embora o meio político urbano e económico favoreça essa governança, é mais necessário do que para qualquer outro modelo de governança, o investimento privado e o mercado nas políticas urbanas, no entanto, é o modelo de governança menos orientado para atrair esses investimentos.

Este modelo de governança urbana é o menos "incorporado" dos modelos de governança aqui descritos, pois é explicitamente relutante em entrar em parcerias com o capital privado.

- Os principais participantes na governança social são os funcionários do governo local e estatal (nacional) e os burocratas. A ligação entre os partidários locais e as instituições nacionais pode ser instrumental no apoio seleccionado de cidades.
- A curto prazo, o objectivo é garantir a entrada de fundos estatais para sustentar a economia local. Os objectivos a longo prazo não são claros. A orientação radical na governança social enfatiza a redistribuição e o mínimo de intercâmbio com o capital privado.
- A governança social enquadra redes com os mais elevados escalões do governo. Estas redes podem ser políticas, administrativas, ou ambas.
- A governança social não pode ser sustentada a longo prazo. A filosofia do "desenvolvimento desigual" é uma perspectiva *Darwinistica* sobre o desenvolvimento económico local; as cidades que não podem sustentar o seu crescimento económico não deverão ser artificialmente suportadas pelo governo nacional.

## 5.4. Paradigmas e correntes da gestão pública

### Identificação da “boa governança”

O conceito de "boa governança" provém das organizações internacionais como o Banco Mundial, a OCDE e a ONU. É um conceito bastante normativo, uma vez que sublinha os valores políticos, administrativos e económicos de legitimidade e eficiência. Mais particularmente, a “boa governança” visa reduzir o desperdício dos gastos públicos, a promoção do sector privado através de uma reforma regulamentar, reforçando a banca privada, a reforma do sistema fiscal e uma maior transparência e responsabilidade nos assuntos governamentais e corporativos. Dentro da literatura académica foi feita a separação entre a “boa governança” no sector privado (governança corporativa) e a “boa governança” no sector público (a nova gestão pública).

A governança corporativa tem como objectivo a melhoria da prestação de contas e transparência das acções de gestão, mas sem alterar no seu fundamental a estrutura básica das empresas em que os accionistas são os principais beneficiários do

desempenho da empresa (Hirst, 2000). Por outras palavras, a governança corporativa refere-se ao sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas.

O paradigma da NPM transfere as ideias de governança corporativa para o sector público. Inspirado pelas noções teóricas da abordagem da escolha pública e economia dos custos de transacção, a NPM toma o mercado como o modelo de como uma administração pública deve ser organizada e as políticas públicas implementadas. As reformas institucionais como a desregulamentação ou a privatização podem facilitar, em seguida, a “boa governança” no sector público. Uma das considerações feitas à NPM é que ela dá prioridade ao desempenho e à responsabilidade perante os cidadãos. A NPM, portanto, tende a ignorar outras racionalidades para além da económica, como a racionalidade política e a jurídica que determinam as decisões políticas e os resultados.

O conceito de NPM surge associado aos novos modelos de governança pública o que se fica a dever ao facto de ambos os fenómenos serem resultantes da combinação de um conjunto alargado de factores económicos, sociais, políticos e tecnológicos que pressionaram os governos e as administrações públicas a repensar o seu *modus operandi*.

Não obstante o facto de existir muito cepticismo em torno da utilidade e relevância da NPM, diversos autores vêem na NPM uma real mudança de paradigma de uma Administração Pública para uma Gestão Pública.

Independentemente da posição assumida é um facto que a NPM é hoje um fenómeno global e transversal a países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento.

Os resultados sobre os quais se centra a NPM prendem-se com dimensões de eficiência, eficácia e qualidade do próprio serviço público. Tal preocupação parece estar perfeitamente enquadrada com os objectivos e princípios gerais dos novos modelos de governança urbana, na medida em que também a NPM procura dar resposta aos problemas decorrentes do défice de recursos públicos e ao crescente nível de expectativas e exigências dos cidadãos em geral relativamente a uma Administração centrada nas suas necessidades e que efectivamente resolva os seus problemas, apresentando serviços de elevada qualidade.

No entanto, a análise prática da aplicação do modelo e das suas principais características, permite encontrar as mais diversas nuances, com enfoques distintos e

combinações variadas dessas mesmas características. Da análise destas aplicações surgem os quatro sub-modelos propostos por Ferlie et. al. (1999) e citados por Monteiro (2008):

- O modelo que privilegia a introdução de práticas de gestão oriundas do sector privado e se caracteriza pelo: aumento do controlo financeiro e da monitorização da performance organizacional; *benchmarking*; focalização no cliente; iv) centralização do poder profissional nos níveis de gestão.
- O modelo centrado na redução de efectivos na descentralização e no *outsourcing* e que se caracteriza essencialmente pela: procura da introdução de *quasi-markets*; distinção entre organização que compra e organização que fornece um bem ou serviço.
- O modelo que visa a mudança das culturas organizacionais do sector público, privilegiando os processos de liderança e conceitos como aprendizagem organizacional.
- O modelo que procura articular um vasto leque de abordagens à gestão oriundas tanto do sector privado como do sector público e que se caracteriza por: estimular os gestores públicos a serem mais *entrepreneurial*, orientados para resultados e focalizados na missão da sua unidade de gestão; serviços públicos de qualidade com iniciativas de gestão total da qualidade; focus no cidadão e não no cliente.

### **Os modos dominantes de gestão na administração pública**

Também, ao nível da Gestão na Administração Pública (PAM) podemos encontrar paradigmas e evoluções no seu percurso temporal, identificando três modos que dominaram/dominam a PAM (Osborne, 2006):

- o tempo da proeminência da Administração Pública (PA), a partir de final do século XIX até meados da década de 1970 e começo da de 1980;
- uma segunda modalidade, da Nova Gestão Pública (NPM), até ao início do século XXI;
- uma terceira, a emergente Nova Governança Pública (NPG), a partir do séc.

O tempo do NPM foi relativamente breve<sup>8</sup> e intercala uma transição entre o estadista, burocrático e tradicional PA e a embrionária e pluralista NPG. Inevitavelmente, que os modelos compartimentados em três fases é uma simplificação. Elementos de cada modelo podem conviver frequentemente uns com os outros ou com sobreposições. Muitos sistemas de rede operam frequentemente na "sombra", apesar do modo dominante da hierarquia prevalecer (Osborne, 2006).

### ***A Administração Pública – final século XIX até 1980***

A PA tem no seu seio uma preocupação com o Estado unitário, onde a implementação das políticas são verticalmente integradas no governo. Devido à sua natureza verticalmente integrada, a hierarquia é o mecanismo chave para a governança na PA, com o foco na linha vertical de gestão para garantir a responsabilização pela utilização dos dinheiros públicos, ao passo que o seu valor é fortemente apoiado na base de um compromisso explícito do sector público. Os elementos-chave da PA podem ser definidos como:

- a predominância do "Estado de direito";
- o enfoque na gestão, com a definição de regras e orientações;
- um papel central da burocracia na formulação de políticas e na sua implementação;
- uma presença política-administrativa dentro das organizações públicas;
- um compromisso para implementar os orçamentos;
- a hegemonia dos profissionais na prestação dos serviços no sistema.

No desenvolvimento do sector público, a PA atingiu o seu ponto alto no Reino Unido no pós-1945, na era do *welfare state*, quando era esperado do Estado a confiança para atender a todas as necessidades sociais e económicas, "desde o nascimento até

---

<sup>8</sup> No entanto, desde a publicação do artigo de Hood (1991), que codificou a natureza da NPM, parecia provável dentro da comunidade científica anglo-americana, que a NPM fosse um novo paradigma da Administração Pública e Gestão e que vincaria a reconversão da natureza, teórica e prática da disciplina. Depois de muitas décadas da hegemonia da PA na esfera pública, o debate sobre o impacto do NPM como paradigma na PAM, tornou-se mais controverso (Osborne, 2006).



à morte". Entretanto, a PA entrou num declínio como disciplina, abrindo o caminho para a ascensão do NPM.

### ***A nova gestão pública – 1980 até início do século XXI***

A desagregação do Estado, onde a elaboração e a implementação de políticas eram parcialmente articuladas e desagregadas e eram feitas através de um conjunto de unidades de serviço independentes e em concorrência umas com as outras. O seu foco era quase total sobre os processos de gestão intra-organizacionais o que enfatizava a economia e a eficiência desses serviços em unidades produtoras de serviços públicos (conceptualizada com os resultados desses processos). Assumiam-se relações competitivas entre as unidades de serviços independentes dentro de qualquer domínio de política pública num mercado organizado horizontalmente - e onde o principal mecanismo de governação era uma combinação da concorrência, do mecanismo de preços e relações contratuais, dependendo da escolha de qual variante da NPM. Os elementos-chave deste modelo de gestão podem ser resumidos como:

- aumento da liberdade de actuação de uma elite profissional de gestores públicos;
- focalização na medição da performance através da definição de objectivos e indicadores de desempenho que possam ser medidos;
- aumento do controlo sobre os *outputs*, com enfoque nos resultados obtidos em detrimento do processo;
- divisão de partes do sector público em agências que se relacionam entre si;
- maior ênfase nas crescentes pressões competitivas no seio do sector público;
- introdução de técnicas e práticas de gestão oriundas do sector privado;
- focalização no corte de despesas e racionalização de recursos públicos.

Poucos anos após o domínio da PAM através da NPM, a sua natureza e o seu sucesso foram questionados, por uma série de razões. Os críticos argumentaram, que a NPM:

- não é um fenómeno ou paradigma;

- tem uma distinta abrangência, dependente da audiência, gestão e da investigação orientada para a percepção dos diversos públicos;
- a extensão geográfica é limitada a países anglo-saxónicos e a alguns escandinavos;
- a natureza tem uma geograficamente variável, com variantes distintas, umas das outras, no seu enfoque e na sua localização;
- os benefícios da NPM são contestados e são parciais;
- é um paradigma fracassado.

Na sua forma mais extrema, a NPM não questionou a legitimidade das políticas públicas como um contexto para a gestão pública, argumentando que ela impõe constrangimentos democráticos para a gestão e prestação de serviços públicos.

Perante as críticas a questão coloca-se da necessidade de uma perspectiva mais holística e que permite uma abordagem mais abrangente e integrada para o estudo e a prática da PAM. Esta teoria poderá muito bem ser a NPG.

### ***A nova governança pública – Desde o início do presente século***

É importante clarificar que "governança" e "governança pública" não são termos novos e incorporam componentes teóricas e/ou ideológicas. Uma variedade de abordagens sobre governança pode ser descoberta dentro da literatura existente sobre a PAM:

- a mais abrangente defende uma "governança político-social" como um excessivo envolvimento da teoria das relações institucionais no seio da sociedade;
- a governança como as máquinas de "auto-organização e redes inter-organizacionais", que funcionam tanto com e sem governo para fornecer os serviços públicos;
- a governança, em conjunto com a teoria da "conjugação administrativa", é uma forma de reposição da PA como a contínua pré-eminente disciplina para as realidades do mundo moderno;

- a governança como uma forma de explorar o funcionamento das comunidades políticas e das redes;
- usa-se a governança como um conceito com o qual explora os processos internos e o funcionamento da NPM.

Apesar de todas estas visões de governança serem legítimas dentro dos seus próprios parâmetros, argumenta-se aqui que o termo tem a capacidade de ser muito mais do que uma parte ou um substituto de outras abordagens para a PAM. Abre-se um caminho para a NPG que tanto tem a capacidade de ser intelectualmente coerente e rigorosa como tem a capacidade de captar a realidade da PAM na plural complexidade da PAM, no século XXI (Osborne, 2006).

Alguns autores sustentam que é possível e desejável, desenvolver uma teoria da NPG que congregue as novas realidades e complexidades acima referidas (Kickert, 1993; Rhodes, 1997; Peters & Pierre, 2001). Esta teoria não é integrante da PA ou da NPM mas é um discurso alternativo de direito próprio. Baseia-se na existência de um Estado pluralista que visa compreender, desenvolver e implementar políticas públicas neste contexto.

**Quadro 1. Elementos do NPG, em contraste com a PA e a NPM**

Paradigma/Elementos chave	Raízes teóricas	Natureza do Estado	Focagem	Ênfase	Relação com o exterior (não público) parceiros organizacionais	Mecanismos de governança	Valor base
<b>Administração Pública</b>	Ciência política e políticas públicas	Unitário	Sistema político	Implementação das políticas	Potenciais elementos do sistema político	Hierarquia	Sector público
<b>Nova Gestão Pública</b>	Racional/Teoria da escolha pública e estudos de gestão	Desagregado	Gestão intra-organizacional	Serviço de inputs e outputs	Contratantes independentes dentro de um mercado competitivo	O mercado e contratos clássicos ou neo-clássicos	Eficácia e concorrência do mercado
<b>Nova Governança Pública</b>	Sociologia das organizações e teoria da rede	Plural e pluralista	Governança inter-organizacional	Serviço de processos e resultados	Preferência por fornecedores e agentes inter-dependentes com relacionamentos	Confiança ou contratos relacionais	Neo-corporativista

**Fonte:** Osborne, 2006:383

O NPG tem o potencial para fornecer um quadro para a geração de novas teorias da PAM e apoiar a análise e a avaliação da evolução das políticas públicas. O paradigma da NPG tem inerente um forte potencial para o estudo e a prática da PAM. Ela combina os pontos fortes da PA e da NPM, ao reconhecer a legitimidade e a inter-relacionalidade tanto da decisão política e da execução dos processos e da

prestação de serviços. Também contempla os novos desafios da PAM num mundo plural que agora compreende o ambiente dos serviços públicos e da Organização dos Serviços Públicos. Finalmente fornece um quadro conceptual coerente a partir do qual pode desenvolver a teoria e a investigação que pode informar a prática da PAM no século XXI.

Pode-se encontrar trabalhos que podem ser enquadrados dentro dos limites deste paradigma emergente. Isso inclui trabalhos sobre a natureza e a governança do processo político (Klijn & Koppenjan, 2000; Koppenjan & Klijn, 2004), o desenvolvimento dos desafios chave da gestão em contextos inter-organizacionais e da governança das próprias inter-relações organizacionais.

### **5.5. Relação entre a gestão pública e os modelos de governança**

Nas últimas décadas, organizações do sector público adoptaram, nomeadamente os municípios, o *outsourcing* como uma forma de aumentar a sua relação "custo-benefício" na prestação de serviços públicos. Como resultado, o tema do *outsourcing* tem sido abordado com alguma regularidade na literatura da gestão pública ao longo dos últimos anos. Cada vez mais, a atenção está voltada para a natureza do risco associado a uma actividade *outsourcing* e às implicações daí decorrentes para a gestão local (Farneti & Young, 2008).

#### **O contexto do outsourcing**

Em alguns países, o impulso para o *outsourcing* tem sido essencialmente legislativo, como o Reino Unido, onde a Lei do Governo Local de 1988, exige um *outsourcing* competitivo a nível municipal<sup>9</sup>.

No entanto, a incorporação do *outsourcing* não precisa de um mandato legislativo. Em Itália, por exemplo, embora as reformas do governo local incentivem o *outsourcing*, não o exigem, e, apesar disso cerca de 67% dos serviços locais italianos são *outsourcing* (Antonioli et. al., 2000). Do mesmo modo, nos EUA, onde não existe

---

<sup>9</sup> Do mesmo modo, como parte de sua iniciativa de reforma do sector público, a Nova Zelândia exige aos municípios o uso e a concorrência de parcerias público-privadas para melhorar os serviços públicos locais. Na Austrália, onde há um rápido crescimento de parcerias público-privadas, nalguns estados, exigiu-se que metade de todas as despesas dos serviços públicos locais, fossem submetidas a licitação (Farneti & Young, 2008).

uma determinação legislativa, o *outsourcing* tem vindo a aumentar de forma constante ao longo dos anos (Anthony & Young, 2003).

### O outsourcing e a gestão pública contemporânea

O *outsourcing* é uma consequência lógica dos esforços empreendidos pela OSP ao longo das últimas três décadas para minimizar o desperdício e promover a eficiência e a eficácia (Nolan 2001). Esta mudança direccionou-se para uma maior autonomia de gestão, promovendo a concorrência através da elaboração de contratos, que diminuam os custos e aumentem a qualidade, com abordagens do sector privado. O *outsourcing* também é um elemento essencial do que tem sido chamado o paradigma da Nova Gestão Pública (NPM) ou, mais recentemente, o modelo da Nova Governança Pública (NPG) (Osborne, 2006). No entanto, independentemente do paradigma ou modelo escolhido, o *outsourcing* é um elemento-chave nos esforços para transformar a racionalidade das administrações, em entidades mais eficazes que "poderão fazer mais com menos" (Koppenjan & Klijn, 2004). Gerir bem é, portanto, uma actividade essencial para a administração local que deseje oferecer aos seus cidadãos um elevado "custo-benefício" (Farneti & Young, 2008).

### O outsourcing e os quatro modelos de governança

O *outsourcing* também pode ser visto no contexto das mudanças que ocorreram nos governos locais. Uma descrição destas mudanças nas democracias ocidentais é o que Considine (1999, 2001, 2003) considera os quatro modelos de governança.

**Quadro 2. Os quatro modelos da governança**

Modelo	Fonte de racionalidade	Forma de controlo	Principal força	Foco do serviço delivery
<b>Processual</b>	Lei/Direito	Regras	Confiabilidade	Tratamento universal
<b>Corporativo</b>	Gestão	Planos	Condução de metas	Alvos
<b>Mercado</b>	Competição	Contratos	Condução de custos	Preços
<b>Rede</b>	Relacionamentos	Co-produção	Flexibilidade	Corretores (comissões)

Fonte: Considine, 2001

Os quatro modelos de Considine (processual, corporativo, mercado e rede) são apresentados no Quadro 2. Como esse quadro indica, cada modelo pode ser avaliado em termos da sua fonte de racionalidade, da sua forma de controlo, da sua força principal e do seu foco de prestação do serviço (Farneti & Young, 2008).

#### *O processual*

O modelo processual de governança é caracterizado pela centralização e hierarquização da administração pública, e está vinculado a regras, com protocolos e práticas definidas. Existe uma forte autoridade *top-down* que exige o controlo para reduzir a probabilidade de erros. Este modelo foi concebido para garantir a padronização de serviços com o menor custo por unidade. O modelo processual de governança foi o prevalecente, com um mínimo de *outsourcing* em curso, na maioria dos municípios com estas características.

#### *O corporativo*

O modelo corporativo de governança surgiu devido a uma percepção de que o modelo processual de governança já não tinha enquadramento para uma variedade de exigências administrativas, principalmente, a necessidade de manter um maior controlo sobre as despesas públicas (Pierre & Peters, 2000). Além disso, o modelo processual de governança não se adaptou à complexidade crescente dos governos e com a necessidade de orientar serviços específicos para determinados cidadãos.

No modelo corporativo de governança os funcionários gerem organizações públicas como no sector privado e dão grande importância ao planeamento, aos orçamentos e à elaboração de relatórios. Também se concentram nos resultados, em vez de nos *inputs* e centram-se em grupos específicos de cidadãos que utilizam os serviços. Como resultado, sob o modelo corporativo de governança, a ênfase das organizações do sector público desloca-se para aderir a regras para alcançar resultados.

#### *O de mercado*

No modelo de mercado da governança, os contratos são utilizados para muitos serviços, e a competição dos mercados é introduzida no sector público e os contratos sustentam as relações dentro do sector público e entre este e os seus fornecedores do sector privado. Com este modelo, o “custo-benefício” é reforçado por um sublinhado de qualidade, bem como do custo, e coloca uma maior ênfase nos contratos, nos cidadãos, nos preços e na concorrência (Pierre & Peters, 2000).

Apesar destas características, o modelo de mercado da governança tem sido problemático. Embora possa criar dinamismos do mercado e aumentar a autonomia dentro do contexto público, através de um desempenho gestor, pode apresentar desafios difíceis. Isto porque, quando um organismo público transfere um bem complexo ou um serviço no modelo de mercado da governança, precisa estar certo das medidas dos *outputs* (em vez de *inputs*), e que haja um conjunto adequado de estruturas de informação e *feedback* dos relacionamentos. Para muitos municípios, é contrária à sua longa tradição de cultura de gestão, e é uma difícil transição para executá-lo.

Embora o modelo de mercado da governança se esforce para aumentar a concorrência, de modo a ajudar a conter custos, não leva necessariamente a serviços de qualidade, ou a uma adaptação dos serviços às necessidades dos cidadãos individuais. Além disso, quando alguns serviços *outsourcing* têm necessidade de ser coordenados com outros, este modelo, com a sua forte ênfase contratual, torna-se demasiado unidimensional (Farneti & Young, 2008).

#### O de rede

O modelo de governança em rede é projectado para superar as dificuldades referidas no modelo anterior. Fá-lo, em parte, por incidir sobre ligações entre clientes e prestadores/fornecedores e, assim, é mais adequado para responder às complexas necessidades dos cidadãos.

O objectivo do modelo de governança em rede é combinar um elevado nível de colaboração público-privado (característica do modelo de mercado da governança), com uma sólida rede de prestadores de serviços. Para atingir essa meta, a organização do sector público estabelece primeiro relações duradouras com os seus prestadores de serviços. Utilizam-se sofisticadas tecnologias de informação para conectar toda a rede de fornecedores (e outras organizações envolvidas), de modo a proporcionar aos cidadãos uma ampla gama de opções da prestação do serviço. Sob o modelo de governança em rede, uma das principais tarefas do governo é a gestão dessas redes (McLaughlin & Osborne, 2005).

A essência do modelo de governança em rede é a cooperação entre governo, organizações sem fins lucrativos, e (por vezes) organizações privadas para ajudar a garantir um elevado nível de coordenação do serviço e, assim, um crescimento do capital social numa comunidade (Moran, 2005).

O capital relacional é importante se um município tem *outsourcing* com um complexo conjunto de actividades, tais como os serviços sociais ou de controlo da poluição, em que é preciso desenvolver parcerias com coordenação e investir em relações que abrangem uma vasta rede de fornecedores. Estes relacionamentos podem incluir investimentos conjuntos, a partilha de investigação, reguladores e uma série de prestadores de serviços públicos e privados' (Considine, 2001:30). Eles podem também incluir a partilha de informações com outras organizações públicas ou privadas. O objectivo é o de atender a um conjunto complexo de cidadãos sem necessidade de uma forma de custo efectivo elevado.

Como acontece com o modelo de mercado da governança, muitos municípios não estão preparados para os desafios colocados pelo modelo de governança em rede, que exige conhecimentos e tecnologias que podem não possuir. Como resultado, alguns tiveram graus variáveis de sucesso na gestão das suas redes (Sorensen, 2002).

### **Relação com os modelos de governança**

Um tema subjacente nos modelos de governança para os municípios, deverá ser a passagem (ou não) ao longo do espectro desde o modelo processual de governança até ao modelo de governança em rede.

Com efeito, como indicado no Quadro 3, o *outsourcing* de diferentes serviços exigem diferentes modelos de governança, e enquanto nalguns municípios o *outsourcing* pode exigir um modelo de rede, outros podem necessitar apenas de um baixo nível de sofisticação inerentes ao modelo processual. Por exemplo, ao mesmo tempo que um município utiliza o modelo de rede pelos seus serviços de bem-estar social, poderá utilizar o modelo processual para serviços mais simples, como a impressão e o envio de uma brochura. Em relação a este último, o risco de insatisfação dos cidadãos é quase inexistente, os prestadores/fornecedores são abundantes e podem ser facilmente substituídos se não tiverem um bom desempenho. Do mesmo modo, um município pode precisar de usar o modelo corporativo quando transfiram serviços como o de limpeza ou da manutenção de vias (Farneti & Young, 2008).



**Quadro 3. Risco de *outsourcing* e os quatro modelos de governança**

Modelo de governança	Tipos de risco	Nível global de risco	Exemplos
<b>Processual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baixa sensibilidade do cidadão;</li> <li>- alta competição do mercado;</li> <li>- baixos custos de transacção</li> </ul>	- Baixo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprimir uma brochura;</li> <li>- manutenção rotineira</li> </ul>
<b>Corporativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baixa/média sensibilidade do cidadão;</li> <li>- alta/média competição do mercado;</li> <li>- baixos/médios custos de transacção</li> </ul>	- Moderado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manutenção e reparação de edifícios;</li> <li>- manutenção do tráfego</li> </ul>
<b>Mercado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Médio/Alto sensibilidade do cidadão;</li> <li>- média/alta competição do mercado;</li> <li>- médios/altos custos de transacção</li> </ul>	- Alto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limpeza das ruas, recolha de lixo;</li> <li>- cobrança de taxa local</li> </ul>
<b>Rede</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alta sensibilidade do cidadão;</li> <li>- baixa competição do mercado;</li> <li>- altos custos de transacção</li> </ul>	- Muito alto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Serviços de bem-estar social</li> </ul>

Fonte: Farneti & Young, 2008:97

Escolher o modelo de governança mais adequado não é uma decisão fácil. Talvez mais importante, porém, antes que se decida o *outsourcing* de um serviço, um município deverá certificar-se de que tem a capacidade de usar o modelo exigido de governança (Farneti & Young, 2008).

**PARTE II. ENQUADRAMENTO AO CASO DE ESTUDO E A GESTÃO PÚBLICA NA ÁREA  
METROPOLITANA DE LISBOA**

## CAPÍTULO 6. ENQUADRAMENTO DO CASO DE ESTUDO

### 6.1. Abordagem territorial da governança

### 6.2. A utilização de novos instrumentos e princípios de gestão pública

### 6.3. A recomposição do Estado, processos de metropolização e gestão de áreas metropolitanas

### 6.4. A Área Metropolitana de Lisboa: estrutura institucional, elementos de governança, planeamento e estratégias

### 6.5. A Administração Local

## Introdução

Neste capítulo enquadra-se o caso de estudo. Num primeiro ponto introduzir-se-á a abordagem da governança territorial que será utilizada no caso de estudo, através das suas várias componentes, a saber: a coordenação horizontal, a coordenação/cooperação vertical e a participação e envolvimento dos actores na gestão territorial. Estas componentes, conjuntamente com os modelos de organização dos serviços municipais e a flexibilização da gestão dos serviços públicos serão, nos capítulos seguintes, analisadas para Portugal e para a AML. Num segundo ponto abordar-se-á a utilização de novos instrumentos e novos princípios de gestão pública enquadrados nas necessidades e nas aspirações dos cidadãos e utilizadores dos serviços e dos processos potencialmente inovadores que os mesmos poderão propiciar. Num terceiro ponto serão discutidas as dinâmicas institucionais que afectaram a governação das cidades e das regiões inseridas na recomposição do Estado e do seu papel, nos processos de metropolização e na gestão de áreas metropolitanas através dos modelos adoptados. Por último, na área de estudo, a metropolitana de Lisboa, analisar-se-á a estrutura institucional, os elementos de governança, como evoluiu o planeamento e as estratégias para a região. Por último, caracteriza-se, de forma genérica, a Administração Local, para enquadrar as temáticas do capítulo subsequente.

### 6.1. Abordagem territorial da governança

No campo de estudos sobre as políticas urbanas e territoriais, a ideia de governança não é nova. No entanto, também neste caso, a literatura mais recente individualizou algumas questões, que pelo menos em parte, configuram a actual referência para a ideia de governança em termos inovadores.

As mudanças dos princípios, metodologias e formas de acção colectiva no campo urbano e territorial aparecem intimamente conectadas com a transição para um novo regime de acumulação capitalista, com a crise do modelo fordista, incorporado como um modelo de organização da produção e de regulação económico e social, no capitalismo tardio da sociedade ocidental (Harvey, 1989; Healey, 1995). As "novas" políticas urbanas e territoriais têm o carácter das instituições e das políticas do pós-

fordismo e estão caracterizadas para um confronto com a lógica do novo modelo de acumulação e desenvolvimento (Mayer, 2000) (Quadro 4).

**Quadro 4 Regulação fordista versus regulação pós-fordista**

<b>Regulação fordista</b>	<b>Regulação pós-fordista</b>
Soberania Nacional	Organizações supranacionais (UE, ONU, etc.)
Estado intervencionista	Economia de mercado
Estado Pirâmide	Estado em rede
Hierarquia em cadeia das decisões públicas	Concorrência/cooperação entre poderes
Políticas territoriais organizadas hierarquicamente	Políticas territoriais fracamente interligadas

Fonte: Governa (2000:375)

Decorrente de uma reflexão sobre os modelos já estabelecidos e sobre os princípios gerais da governança urbana e territorial, existem poucos estudos que, de forma sistemática, procuram confrontá-los com a prática. Em conjunto, esses estudos consideram a governança como uma possível "chave interpretativa" de mudanças em curso, nas formas de acção colectiva no campo urbano e territorial e, mais em geral, da maneira como são construídas as políticas e as intervenções presentes nas cidades e territórios dos países ocidentais, e dos objectivos que são propostos.

Um primeiro conjunto de estudos utiliza o termo governança de forma "neutra", a fim de registar, na prática, a presença dos principais fundamentos que norteiam a construção de formas de intervenção de tipo "inovador". Principalmente, a integração, a implicação e a participação de actores diversos, através de uma multiplicidade de acções, o papel desenvolvido pelo actor público, os procedimentos de negociação por meio dos quais as decisões são tomadas e quais as transformações causadas. Neste sentido, aponta-se a governança para descrever as mudanças institucionais relacionadas com a implementação das políticas urbanas e territoriais, de forma negociada em contextos metropolitanos e locais (Lefèvre, 1998; Jouve & Lefèvre, 1999).

A ideia de governança urbana e territorial não está, portanto, ligada unicamente ao papel das instituições formais, mas com o processo de "construção de relações" através do qual se define um grau suficiente de consenso e de aprendizagem colectiva, para desenvolver o capital social, intelectual e político, promover a coordenação e o intercâmbio de conhecimentos e competências no conjunto das relações sociais que existem em vários lugares (Healey, 1997). Nesta perspectiva, as formas e as modalidades de acção colectiva, sintetizadas nos modelos de governança urbana e territorial, parecem indicar uma mudança no exercício da

Administração para uma prática pluralista de regulação urbana e territorial, a fim de redefinir a qualidade e o sinal da intervenção pública na cidade e no território e configurar um processo aberto da sociedade (Goldstein, 2000).

Considerando estes aspectos em conjunto, Le Galès (1995:61) define governança urbana e territorial como "a capacidade de integrar e formar os interesses locais, organizações, grupos sociais e, simultaneamente, a capacidade para representá-los no exterior, e desenvolver estratégias mais ou menos unificadas (e unificadoras) em relação ao mercado, com o Estado, com outras cidades e outros níveis de governo". Se decompusermos a definição, encontramos um conjunto de dimensões na sua formação.

Assim, a governança territorial é um modo de organização da acção colectiva territorial, baseado na abertura e transparência do processo em si, de cooperação/coordenação entre os intervenientes (horizontalmente e verticalmente), num quadro de subsidiariedade. Isso implica relações entre actores e interesses, acordo entre as partes interessadas e diferentes modalidades de definição e implementação de políticas. Os principais desafios da governança territorial, são pois, a criação de uma cooperação/coordenação horizontal e vertical entre:

- diferentes níveis de governo (governança a vários níveis, relações verticais);
- políticas sectoriais com impacte territorial;
- organizações governamentais e não governamentais e cidadãos (governança multi-canal, relações horizontais entre os actores e os seus territórios).

A coordenação vertical e horizontal leva à integração e à coerência entre diferentes responsabilidades, competências e visões dos territórios (Davoudi et. al. 2008).

Se o principal desafio da governança territorial é o de criar as condições que permitam uma acção colectiva, com a finalidade da coesão territorial em diferentes escalas espaciais, as questões críticas que emergem, são: saber quais são os factores chave para a criação de tais condições; saber quais são os principais "ingredientes" para que a acção colectiva territorial possa surgir; saber quais as qualidades relacionais necessárias para criar uma capacidade de governar na complexidade e na diversidade.

Para descrever, analisar e avaliar as acções de governança territorial, podemos

considerar três tipos de factores (Davoudi et. al., 2008):

- **O contexto**, para descrever as condições estruturais gerais, as características e a dinâmica do território, com o objectivo de definir e implementar acções de governança territorial (espessura institucional, capital territorial);
- **As políticas**, para descrever os quadros institucionais das políticas territoriais, dos instrumentos e dos procedimentos de governança (ou seja, o "governo" da governança);
- **As acções** de governança territorial, definidas como as experiências, os projectos e os programas, para avaliar os processos de governança e os resultados, em diferentes níveis.

### **As diferentes questões num processo de governança territorial**

As acções de governança territorial podem ser analisadas e avaliadas através das seguintes vertentes: a coordenação vertical, a coordenação horizontal, e a participação e o envolvimento da sociedade civil em acções territorializadas.

#### *A coordenação vertical*

A coordenação vertical refere-se aos actores e às políticas e está ligada ao princípio de subsidiariedade e ao processo de (re)dimensionamento (ou seja, a (re)organização e a (re)definição das escalas envolvidas nas transformações territoriais e dos níveis de governo associados).

A subsidiariedade vertical interliga-se com os critérios de distribuição de competências no âmbito da definição e implementação de políticas entre a UE, o governo central e as autoridades locais. Além disso, a coordenação vertical do ponto de vista das políticas deve ser encarada como a coordenação das políticas sectoriais com incidência territorial (Davoudi et. al., 2008).

A coordenação entre os actores, refere-se principalmente a agentes públicos no processo de "esvaziamento" do Estado. A descentralização deve ser levada em conta, quase por toda a Europa, de acordo com a proporcionalidade entre a transferência de competências e recursos (ou seja, o governo central descentralizar poderes e competências, proporcionando níveis infra-nacionais com recursos financeiros

adequados).

A partir desta perspectiva geral, a ausência de problemas de coordenação vertical entre os vários níveis de administração (da UE a nível local), pode ser considerada como um primeiro vector. Outro, refere-se à qualidade das conexões e das relações a estabelecer entre as políticas sectoriais, em diferentes níveis espaciais, para assim fazê-los convergir para objectivos comuns.

A fim de descrever e avaliar os diferentes modos, através dos quais a coordenação vertical de actores e das políticas públicas, podem ocorrer nas práticas de governança territorial, alguns critérios podem ser tomados em consideração (Quadros 5 e 6).

**Quadro 5 - Coordenação vertical entre actores (públicos)**

<b>Crítérios</b>	<b>Diferentes contextos possíveis</b>
Diferença entre processos de descentralização	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "Esvaziamento" do Estado, ou seja, o processo no qual o Estado deixa "vácuos" de poder que podem ser preenchidos por actores institucionais</li> <li>- Estado na condução do processo de descentralização</li> </ul>
Diferença entre os processos de desconcentração	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Processos nos quais há apenas a transferência de competência, ou seja, a devolução de responsabilidade sem autoridade e recursos</li> <li>- Processos nos quais há mais do que a transferência de competências, ou seja, a devolução de responsabilidade, autoridade e recursos</li> </ul>
Capacidade dos diferentes níveis institucionais, que participam na acção de governança territorial, para interagir	

Fonte: Adaptado de Davoudi et. al. (2008:40)

**Quadro 6 - Coordenação vertical entre as políticas**

<b>Crítérios</b>	<b>Diferentes contextos possíveis</b>
Capacidade dos diferentes níveis institucionais implícitos em acções de governança territorial para coordenar as políticas sectoriais em diferentes níveis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A <i>priori</i>, a coordenação inter-sectorial, isto é, a construção de uma visão espacial, como um quadro de referência para as políticas nos diferentes níveis</li> <li>- A <i>posteriori</i>, a coordenação inter-sectorial, isto é, a criação de relações entre as políticas depois de terem sido elaboradas como sectoriais</li> </ul>
Capacidade institucional para a implementação de políticas coerentes, em diferentes níveis	

Fonte: Adaptado de Davoudi et. al. (2008:40)



Tradicionalmente, intervêm sobre um mesmo território decisores públicos situados em diferentes níveis institucionais. As relações entre as autoridades são essencialmente fundados sobre uma partilha de responsabilidades e pela repartição de competências. A maior autonomia do poder local em relação ao Estado e a abertura europeia modificaram-na. Assiste-se a uma multiplicação de relações contratuais entre o Estado e o poder local e ao desenvolvimento de relações directas entre o poder local e as instituições da UE.

### *Coordenação horizontal*

A coordenação horizontal entre os actores poder-se-á referir a agentes públicos e neste âmbito podemos encontrar formas mais ou menos institucionalizadas de cooperação formalizada entre autoridades locais (comunidades intermunicipais), nas quais a participação é voluntária e considerada como um valor acrescentado. Uma distinção pode ser feita entre as associações "orientadas para a gestão" (por exemplo, as associações de municípios que são criadas para a gestão conjunta dos serviços públicos, tais como a gestão de transportes ou de resíduos sólidos urbanos) e as "agregações pró-activas" (por exemplo, as associações de municípios que são criadas para promover um projecto específico).

**Quadro 7 - Coordenação horizontal entre os agentes públicos**

<b><i>Critérios</i></b>	<b><i>Diferentes contextos possíveis</i></b>
Diferentes tipos de cooperação entre as autoridades públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institucional, de cooperação formalizada entre os municípios (ou outras autoridades do mesmo nível), em modos específicos de cooperação inter-municipal sugeridas e/ou impostas pelas leis e regras (definidas em diferentes níveis: local, regional, nacional, europeu)</li> <li>- Cooperação informal/não-institucional, por exemplo, a cooperação inter-municipal, que depende da capacidade de auto-organização das autarquias locais</li> </ul>
Diferença entre as estratégias e técnicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "Técnicas" de cooperação horizontal, para implementar ou gerir os serviços públicos (cooperação na gestão orientada)</li> <li>- Estratégias de cooperação horizontal, a propor, definir, elaborar ou implementar projectos partilhados para fortalecer a acção administrativa e para promover a transformação do território (cooperação pró-activa)</li> </ul>
"A gestão orientada" para formas de cooperação e "pró-activa" podem ter valor agregado se houver capacidade de reproduzir as relações de cooperação entre as autoridades (estabilidade através do tempo)	

Fonte: Adaptado de Davoudi et. al. (2008:40)

A capacidade de produzir e implementar estratégias coordenadas e reproduzi-las, constitui uma valoração das acções de governança. A coordenação horizontal de

actores públicos e privados também está ligada ao princípio da subsidiariedade, especificamente, à subsidiariedade horizontal, que define critérios reguladores das relações entre Estado, sociedade civil e os cidadãos (Faludi, 2005).

**Quadro 8 - Coordenação horizontal entre políticas**

<b>Critérios</b>	<b>Diferentes contextos possíveis</b>
Capacidade das acções de governança territorial para coordenar as políticas sectoriais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordenação inter-sectorial, através da construção de uma visão espacial, que pode representar um quadro comum para as políticas sectoriais implementadas pelos diferentes actores</li> <li>- Integração das políticas sectoriais, ou seja, a construção de relações entre as políticas sectoriais</li> <li>- A integração financeira, ou seja, dos fundos e recursos financeiros que já estão disponíveis e podem, portanto, tornar-se parte de uma estratégia coordenada</li> </ul>
Capacidade de atingir a coerência entre as políticas, acções e intenções dos diferentes actores públicos e privados	

Fonte: Adaptado de Davoudi et. al. (2008:40)

Os critérios que devem ser tidos em conta ao descrever e avaliar a coordenação horizontal são apresentados nos Quadros 7 e 8.

### *Participação e envolvimento da sociedade civil e interesses organizados*

As políticas participativas permitem a inclusão de agentes privados nos processos de governança territorial. É possível dizer que existem dois níveis de participação. O primeiro diz respeito à participação dos interessados e de interesses (parcerias público-privadas), cuja participação é necessária para a concepção e execução de um processo. A segunda diz respeito à participação do "difuso" de actores privados ("cidadãos"), que na prática tem limites, tendo em conta o objecto da participação.

Nas estratégias de participação devem distinguir-se as que representam os membros de grupos organizados e que têm capacidade de fazer ouvir as suas "vozes" em processos decisórios, daquelas que podem representar os que são sistematicamente excluídos da participação. Para descrever alguns destes aspectos, são propostos dois grupos de critérios (Quadros 9 e 10).

As autoridades locais compreenderam que é difícil governar sem ter em conta as preocupações sociais e sem associar os cidadãos e as associações locais aos projectos que lhes dizem respeito.

**Quadro 9 – Envolvimento de interesses organizados**

<b>CrITÉRIOS</b>	<b>Diferentes elementos</b>
A pluralidade dos interesses envolvidos, do ponto de vista dos actores e dos níveis em que esses interesses se manifestam	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipologia dos actores envolvidos. Todos os actores que são susceptíveis de ter um interesse no objectivo da acção, devem ser envolvidos na acção de governança territorial</li> <li>- Nível dos actores envolvidos. Os actores envolvidos poderão representar interesses supra-nacionais, nacionais, regionais e locais</li> </ul>
Carácter do envolvimento de interesses	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acordos formais</li> <li>- Acordos informais</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Davoudi et. al. (2008:40)

**Quadro 10 - Ampla participação**

<b>CrITÉRIOS</b>	<b>Diferentes contextos possíveis</b>
Capacidade de envolver os actores menos organizados e frágeis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Práticas participativas que tratam de micro-decisões (questões limitadas/laterais)</li> <li>- Práticas participativas que abordam o problema central/núcleo ou objectivo da acção</li> </ul>
Objecto da participação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampla participação, no cerne da acção</li> <li>- Ampla participação relacionada a problemas diferentes daqueles que representam o verdadeiro objectivo da acção (problemas colaterais)</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Davoudi et. al. (2008:40)

A governança implica uma cidadania de mobilização à escala da cidade ou da aglomeração, onde se colocam os diversos problemas de planeamento, de transportes, de segurança e que não se limita unicamente a uma cidadania de proximidade. Ela deverá responder a uma verdadeira participação dos cidadãos em todas as etapas de um projecto. Estas etapas são o diagnóstico, a formulação do problema, a elaboração de uma estratégia, a definição de objectivos e de meios afectados, o colocar em prática um projecto e a sua avaliação. Trata-se de ir para além da simples informação e consulta da população e de estabelecer uma estratégia de parceria com os habitantes, afim de aproximar o cidadão da decisão.

A adesão dos habitantes ao projecto que lhes diz respeito é essencial mas coloca a questão da sua representação. Os cidadãos exprimem-se, em geral, pelo agrupamento de indivíduos em torno de estruturas associativas que defendem interesses organizados. No entanto, este tipo de representatividade tem a lacuna da legitimidade na expressão dos interesses colectivos. O novo lugar do debate público, os novos espaços de elaboração de projectos, as novas formas de mediação, devem

ser utilizadas para que os cidadãos e os seus representantes possam reencontrar, confrontar os seus interesses, deliberar e participar na decisão.

O desenvolvimento de novas formas de governabilidade territorial, como forma de gestão dos territórios, onde os eleitos deixam de ter o exclusivo do exercício das funções de administração pública do território (ou seja, de satisfação das necessidades colectivas de carácter territorial), poderá dar um novo carácter à participação.

O foco é sobre as diferenças entre o envolvimento de interesses organizados e uma participação tão ampla quanto possível. Essas diferenças referem-se, principalmente:

- **ao envolvimento e/ou participação** dos actores, quer dos interesses organizados (associações empresariais, empresas, sindicatos, meios de comunicação social), quer de uma participação ampla (os cidadãos em geral);
- **aos objectivos** do envolvimento e/ou participação, quer dos interesses organizados (promover a construção de consensos), quer de uma participação ampla (promover a construção de "arenas" de democracia deliberativa e construir formas de "cidadania activa")
- **aos modos** através dos quais o envolvimento ou participação são promovidos (por exemplo, a promoção de parcerias público/privadas ou implementação de procedimentos de planeamento participado).

Em termos gerais, podemos verificar que quando nos aproximamos do nível local/regional, as acções de governança territorial passam a ser mais complexas. Ao nível transnacional ou nacional, o grau de eficácia das acções está relacionado principalmente com a dinâmica organizacional (do Estado, da subsidiariedade vertical e horizontal). Em contraste, no nível local/regional relaciona-se com a dinâmica organizacional, mas também com uma ampla participação através de acções territorializadas (Davoudi et. al., 2008).

## **6.2. A utilização de novos instrumentos e novos princípios de gestão pública**

A noção de governança abriu um campo de investigação que está longe de estar explorado na sua totalidade. A adaptação dos modos de acção pública, especificamente ao nível dos serviços públicos, continua em mutação neste início de século. O vocabulário, não cessa de se enriquecer com novos termos, traduzindo-se pela renovação dos quadros de pensamento para apreender os fenómenos em emergência.

Tem havido um crescente interesse em inovações no sector público. Uma incidem sobre o contributo para a melhoria da prestação do serviço, outras reconhecem o seu potencial para a legitimidade da Administração como uma instituição de criação de valor, sendo mais receptivas às necessidades e aspirações dos cidadãos e utilizadores dos serviços (Altschuler & Behn, 1997; Borins, 1998; Hartley, 2005; Moore 2005, Mulgan & Albury, 2003; Albury, 2005; Moore & Hartley, 2008).

Por outro lado, podemos discutir o que constitui a inovação do sector público, que tipo de mudanças na governação contam como inovações importantes, se são suficientes para uma rápida mudança da sociedade e quais as estruturas e os processos que promovem ou retardam as inovações (Hartley, 2006; Osborne & Brown, 2005; Moore, 2005).

Parece estar-se a passar por alterações nos sistemas de produção da Administração Pública e de como os governos tentam encontrar, para além das suas fronteiras, recursos adicionais, maior capacidade operacional e uma maior legitimidade para atingir as suas metas. Algumas das inovações envolvem mudanças no nível organizacional da governação e dos serviços municipais. Noutras situações, as inovações implicam outras formas de arranjos dos elementos de diferentes organizações, em conjunto, para criar formas mais eficazes de resolução dos problemas, através de novas abordagens e instrumentos (Skelcher, 2005). O foco da prática administrativa está a mudar de um governo hierárquico para uma maior dependência em relações horizontais e formas associativas de governança (Hill & Lynn, 2004). Essas mudanças, em sintonia com as outras alterações associadas à governança em rede têm implicações para a gestão, tanto em termos de organização como em processos inter-organizacionais do potencial de desempenho.

### **6.3. A recomposição do Estado, processos de metropolização e gestão de áreas metropolitanas**

Nas últimas décadas, em muitos países europeus, ocorreram dinâmicas institucionais que afectaram o governo das suas cidades e regiões. Esta renovação do interesse pelos governos metropolitanos exerce-se sobre um conjunto de processos que estão em curso desde o início do século XX, quando as primeiras reformas municipais, tanto na Europa como na América do Norte, resultaram na anexação e agrupamento de municípios. Ao longo de todo o século XX, a cada nova onda de urbanização seguiu-se um conjunto de reformas territoriais visando racionalizar o mapa administrativo, limitar a fragmentação municipal e gerar economias de escala no planeamento e na prestação de serviços públicos locais. A primeira reorganização territorial teve lugar no início do século XX, enquanto na Europa se expressava um rápido crescimento demográfico e físico das suas cidades. Em seguida, nos anos 60 e 70, enquanto os subúrbios cresciam e se densificavam, os Estados europeus procederam a novas reformas enquadrando instituições urbanas cujos territórios coincidiam com os novos espaços urbanizados. Na década de 1990, depois de uma nova fase de expansão urbana, as cidades e regiões europeias foram dotadas de novas instituições que acompanharam as novas configurações territoriais (Jouve, 2005).

A dinâmica institucional que afectou as cidades e as regiões europeias na década de 90, também pode ser explicada por um conjunto de grandes transformações na estrutura dos Estados europeus. Estas modificações referem-se à nova divisão de trabalho entre os Estados e as autoridades locais e regionais. Essas alterações tomaram a forma de processos de descentralização e regionalização (França, Grã-Bretanha, Alemanha, países escandinavos ou Portugal), ou processos de federação (Itália, Bélgica ou Espanha). Essas transformações estão ligadas com o impacte da globalização num modo de organização estatal associado ao fordismo. Na verdade, as alterações trazidas pela transição pós-fordista nos países europeus tiveram impactes, não só sobre a condução da política pública nacional, mas também sobre a dinâmica das relações entre os diferentes níveis de governo (Jessop, 1997).

Também, a compreensão da natureza (regional ou local) e extensão (maior ou menor controle e apoio do governo central) da descentralização é fundamental para comparar mudanças no meio institucional da governança urbana. A descentralização

parcial implica a transferência de algumas competências funcionais para as administrações regionais e/ou locais, mas os governos centrais mantêm os meios para determinar a agenda política que regem as autoridades regionais e locais através de meios orçamentais e programas. Em sistemas intergovernamentais altamente descentralizados, o *locus* de autoridade e responsabilidade na gestão urbana situa-se ao nível do governo local (Jouve, 2005).

O interesse pela governança, especificamente urbana, resulta do facto das áreas urbanas serem cada vez mais os quadros espaciais, políticos, económicos, sociais e ambientais a partir dos quais as sociedades contemporâneas, sejam elas qualificadas como modernas ou não, sofreram as maiores transformações. Também as cidades continuam confrontadas com maiores contradições sociais e económicas, que se manifestam em fenómenos de segregação sócio-espaciais ou em termos de acesso aos serviços públicos urbanos. Paralelamente, as cidades, nomeadamente as maiores, deram lugar a novas configurações de relações entre o Estado e o poder local. As alterações na paisagem política e administrativa e os problemas a resolver pelo poder público, derivaram em espaços onde se testam novas formas de acção pública que passam cada vez mais pela negociação entre instituições de estatutos diversos (administrações estatais, autarquias locais, estabelecimentos públicos de carácter intermunicipal, instâncias representativas do mundo económico, entre outras). Neste quadro institucional e político das grandes aglomerações, um dos principais objectivos da política pública é o de estabelecer cenários de trocas/negociação entre instituições que têm a pretensão de deter legitimamente uma parte do interesse geral e que dispõem de uma parte dos recursos políticos indispensável a toda a acção pública. A institucionalização da acção colectiva é uma questão que está interligada com o quadro espacial das metrópoles (Hall, 1999; Duran & Thoenig, 1996; Gaudin, 1999; Jouve, 2005).

O processo de metropolização foi acompanhado de uma recomposição interna da esfera política e de uma articulação entre esta e os interesses económicos aí localizados. As competências do poder local tornaram-se diversificadas no decorrer dos últimos anos, incorporando um quadro de partilha de competências com o Estado, sobretudo na prestação de serviços, diversificando os seus sectores de intervenção. Recentemente, as autarquias locais começaram a agir sobre aspectos imateriais do desenvolvimento local, a fim de garantir uma melhor articulação de relações entre o conjunto de actores e instituições. Esta capacidade de estabelecer

relações interinstitucionais é um recurso essencial na competição entre metrópoles (Bagnasco & Le Galès, 1997; Jouve, 2005).

Para formalizar a (re)configuração das relações entre instituições e actores participantes, na elaboração e na prática de políticas públicas aplicadas nas metrópoles, recorre-se ao termo genérico "governança" que incorpora um conjunto de mecanismos e instrumentos na gestão pública.

Neste contexto de alterações e adaptações associadas e enquadradas pela (re)composição do Estado e dos processos de metropolização, a governação metropolitana foi uma questão presente ao longo dos processos e que variou dependendo do contexto e da época em que se equaciona. Assim, a evolução dos modelos de governação metropolitana, nomeadamente os Europeus e Norte-Americanos, pode ser analiticamente estruturados em torno de três tipos, cada um enquadrado numa fase histórica diferenciada. Os modelos tem concepções distintas da questão metropolitana, muito especialmente no âmbito do que significa a governação no âmbito das suas bases políticas e democráticas (Tomás, 2009; Seixas et. al., 2012):

- Um primeiro modelo apelidado de **escola da reforma** (*reform school*) que incidiu sobretudo na década de 1960, até meados da década de 1970. Baseava-se na capacidade do Estado em controlar e regular as principais questões metropolitanas, como as de planeamento e de redistribuição, e com base nos princípios de igualdade e da eficiência do serviço público no território. É uma escola de base "institucionalista", criando-se estruturas metropolitanas autónomas, com amplas competências e forte legitimidade política, preferencialmente de eleição directa pelos cidadãos. Não abolindo a escala do governo local, ou do município, mas reforçando as capacidades territoriais da escala de acção política metropolitana. Este foi um modelo criticado por governos centrais e locais, ambos vendo nas novas entidades, um sério concorrente ao seu protagonismo político.
- Um segundo modelo diz respeito à **escola da escolha pública** (*public choice school*) que se desenvolve na década de 1980, baseando-se na premissa que uma lógica de competitividade entre os diferentes territórios e municípios de um dado sistema urbano, produzirá uma qualificação dos serviços públicos proporcionados e também uma forma mais clara de escolha de cada cidadão face ao território por si preferente. Defende-se neste modelo a



fragmentação institucional como elemento de qualificação dos territórios, para além da valorização das escolhas individuais. Nestas lógicas, não existem autoridades metropolitanas, potenciando princípios de igualdade de serviço público e de solidariedade institucional. Os municípios ganham mais autonomia e competências de gestão territorial. Poderão constituir-se autoridades metropolitanas ou inter-municipais, para a resolução de determinadas problemáticas comuns e de evidente gestão conjunta, mas tal deve ser uma decisão colegial e voluntária dos próprios municípios, em possíveis acordos de geografia variável. Este modelo foi amplamente defendido por sistemas associados à democracia liberal e, originou com o tempo, alguns dilemas: as questões de investimento público excessivo e disperso, não integrado; as questões ambientais como as do consumo do solo, da forte urbanização e do *urban sprawl*; as questões socioeconómicas ligadas a problemas sociais ou fortes externalidades negativas derivadas da fragmentação das actividades e mobilidades humanas.

- Um terceiro modelo enquadra **a escola do novo regionalismo** (*new regionalism school*) que se consolida a partir de 1990 até à actualidade. Procura integrar as virtudes dos modelos de reforma institucional com as do modelo da escolha pública. Face à profunda complexidade dos sistemas metropolitanos, dá-se o reconhecimento do crescente policentrismo destes, bem como de uma crescente interdependência entre os diferentes territórios intra-metropolitanos, derivando na necessidade de estratégias integradas de planeamento e de acção, em determinadas escalas e prioridades. Esta nova visão apela à instauração de mecanismos flexíveis de coordenação vertical bem como de estruturas de colaboração horizontal, sem deixar de dar relevância à proximidade política. O novo regionalismo procura: não ser demasiado centralista, como era o modelo de reforma, nem demasiado autonomista, como era o modelo da escolha pública; incluir os diferentes actores, em formas de acção e colaboração mais complexas, mas também mais consensuais, cooperantes e multi-responsáveis; defender o primado de um novo conceito sociopolítico, a governança. Este modelo, em permanente construção, necessita de monitorização ou de instrumentos de *accountability*<sup>10</sup>.

Em síntese, a perspectiva reformista defende instituições metropolitanas com fortes

---

<sup>10</sup> Este será um desafio-chave: como estruturar eficazes e abertos instrumentos de responsabilização em regimes flexíveis e de primado da governança?

competências e eleição directa; a perspectiva da escolha pública defende que a cooperação não se pode forçar e que a fragmentação institucional é positiva; o “novo regionalismo” reconhece a necessidade de reformas institucionais, sobretudo para as escalas supramunicipais, numa necessidade de pensamento integrado e estratégico, mas por outro lado, defende soluções flexíveis e adaptáveis, em processos semi-institucionalizados.

Apesar de incorporarem algumas das características das acima referidas, Santos et. al. (2001) propõem uma outra divisão e agrupamento da gestão das áreas metropolitanas, a partir da evidenciada necessidade de estruturas de coordenação da intervenção da administração pública ao nível local e regional. No entanto, a forma institucional que as áreas metropolitanas devem procurar não é consensual. As soluções adoptadas nas regiões nos vários países têm sido diversas, podendo destacar-se duas grandes famílias de modelos de gestão das áreas metropolitanas:

- A adopção de **soluções administrativas** que institucionalizam um novo nível de administração supramunicipal: através de uma figura de autarquia regional; de um ente de cooperação intermunicipal (mais ou menos obrigatória para todos os municípios que integram a área metropolitana); de uma estrutura desconcentrada do Estado (que assume o papel de coordenação metropolitana e de gestão em vários domínios de intervenção previamente definidos); ou o de uma estrutura mista composta por representantes dos municípios e de organismos desconcentrados do Estado.
- A adopção de **soluções de gestão intermunicipal**, mais ou menos sectoriais, as quais podem revestir-se de estruturas supramunicipais de adesão voluntária para a prossecução de fins específicos em domínios precisos (por exemplo o saneamento básico, a recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos ou o planeamento e a exploração do sistema de transportes públicos); a constituição de administrações autónomas para determinados sectores da intervenção municipal, ou ainda a de empresas públicas de capitais municipais ou mistos (municípios e Estado ou entidades públicas e privadas).

Os modelos são obviamente “idealizados” ou teóricos. Os mais diversos processos de reforço das capacidades e escalas de acção desenvolvidos nas diferentes áreas metropolitanas Europeias, embora se possam ter baseado mais num modelo do que noutra, têm tido sobretudo processos mistos, relativamente adaptados consoante as evoluções dos processos ideológicos e de negociação.

## **6.4. A Área Metropolitana de Lisboa: estrutura institucional, elementos de governança, planeamento e estratégias**

### **Estrutura institucional e elementos de governança**

A Área Metropolitana de Lisboa (AML), como entidade pública, foi constituída em 1991<sup>11</sup>, sob a forma de associação de municípios, englobando as sub-regiões NUTS III da Grande Lisboa e Península de Setúbal e os municípios de Mafra e Azambuja, num total de 19 concelhos. O modelo administrativo adoptado foi o da cooperação intermunicipal com características especiais. Em matéria de atribuições e competências, a AML deveria assumir essencialmente funções de coordenação<sup>12</sup>, de planeamento<sup>13</sup> e consultoria<sup>14</sup>. Este formato nunca permitiu que as áreas metropolitanas se afirmassem como poder efectivo devido: i) à falta de legitimidade directa; e ii) à ausência de transferência efectiva de competências (Teixeira, 2007; Branco, 2009).

Os problemas da gestão supra-municipal do território levaram à reforma da organização administrativa, concretizada num conjunto de diplomas publicados em 2003<sup>15</sup>. Essa reforma procurava responder às necessidades de descentralização administrativa e de racionalização dos serviços desconcentrados da administração central e pela inadequação dos níveis de governo existentes às necessidades geradas pelas novas realidades territoriais (Branco, 2009). A AML passou a constituir a Grande Área Metropolitana de Lisboa<sup>16</sup> (GAML), passando a coincidir com a NUTS II de Lisboa, composta por 18 municípios<sup>17</sup> (Figura 2). As GAM ficaram com o estatuto de pessoa colectiva pública de natureza associativa e de âmbito territorial que visava a

---

<sup>11</sup> Lei n.º 44/91, de 2 de Agosto.

<sup>12</sup> Coordenação sobre o investimento em domínios de interesse supramunicipal e quanto a serviços e infra-estruturas de âmbito metropolitano.

<sup>13</sup> Acompanhamento dos instrumentos de planeamento de nível municipal e regional.

<sup>14</sup> Sobre os projectos de investimento público da administração central financiados pelos fundos comunitários.

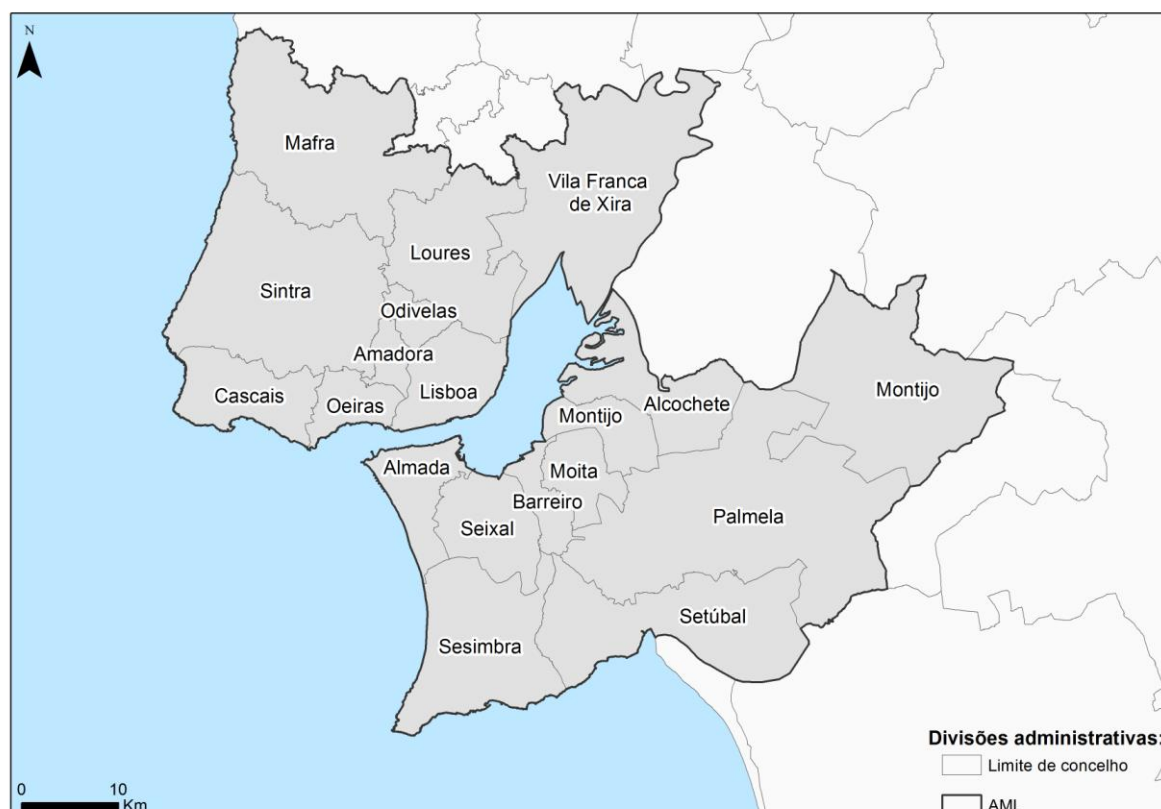
<sup>15</sup> As Leis n.º 10/2003 e n.º 11/2003, de 13 de Maio.

<sup>16</sup> As formas de associação municipal previstas nesta reforma foram para as áreas metropolitanas, as Grandes Áreas Metropolitanas (de Lisboa e do Porto) e as Comunidades Urbanas, combinando os critérios de número de municípios e de população e as Comunidades Intermunicipais para o restante território.

<sup>17</sup> Os municípios de Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Sesimbra, Setúbal e Seixal na margem sul do rio Tejo; e os municípios de Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas, Oeiras, Sintra e Vila Franca de Xira, na margem norte do rio Tejo.

prossecução de interesses comuns aos municípios que a integravam. A integração numa área metropolitana era determinada pelas assembleias municipais, o que retirou à administração central o poder de definir o âmbito territorial aplicável.

**Figura 2 – Os municípios integrantes da AML**



Elaborado por Ricardo Almendra

O novo regime jurídico de 2008<sup>18</sup> mantém a filosofia de organização das entidades metropolitanas, desenhadas como associações de municípios com funções essencialmente de coordenação da actuação entre municípios e a administração central.

Os órgãos da AML são: a Assembleia, com funções deliberativas e formada por eleitos das assembleias dos municípios participantes; a Junta Metropolitana, órgão executivo, formado pelos 18 presidentes de câmara que elegem entre si um presidente e dois vice-presidentes. Existe ainda a Comissão Executiva Metropolitana, designada pela Junta, cuja função é implementar as decisões políticas, e um Conselho Consultivo, de

<sup>18</sup> Lei n.º 46/2008, de 27 de Agosto.

formação facultativa, integrando representantes da Administração e dos interesses económicos e sociais da metrópole.

No entanto, é um organismo da Administração Central – A Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional (CCDR) – que exerce o essencial das tarefas de planeamento e coordenação estratégica de políticas para o território metropolitano, embora intervenha sobre um território mais alargado.

As atribuições próprias da AML previstas na Lei incluem:

- a participação na elaboração dos planos e programas de investimento públicos; na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional; e na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano;
- a promoção do planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental;
- a articulação dos investimentos municipais de carácter metropolitano;
- e, o planeamento da actuação.

Para além destas atribuições próprias, existem outras que lhes estão consignadas, como: a função de coordenar actuações entre municípios e os serviços da Administração Central em diversas políticas. A AML pode ainda exercer outras atribuições transferidas da Administração Central e deve designar os representantes municipais em entidades públicas ou empresariais de natureza metropolitana.

Por sua vez, a Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDRLVT), tem competências para:

- contribuir para a definição das bases gerais da política de desenvolvimento regional;
- executar, avaliar e fiscalizar, ao nível regional, as políticas de ambiente, de conservação da natureza, de ordenamento do território e das cidades;
- garantir a elaboração, acompanhamento e avaliação dos instrumentos de gestão territorial (IGT) e assegurar a sua articulação com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT);
- coordenar os serviços de âmbito regional, nos domínios do planeamento,

ordenamento do território, coordenação estratégica e desenvolvimento económico, social e ambiental;

- assegurar as responsabilidades de gestão no âmbito da política europeia de coesão;
- dinamizar a cooperação inter-regional e transfronteiriça e assegurar a articulação entre as diferentes associações;
- apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações.

Existem ainda entidades com natureza jurídica mista que actuam à escala supramunicipal, designadamente: empresas públicas constituídas por conjuntos de municípios e, em alguns casos, com a participação da Administração Central, através do sector empresarial do Estado (abastecimento de água, tratamento de resíduos, etc.) e ainda empresas públicas tuteladas pela Administração Central (portos, transportes públicos urbanos e interurbanos). A maioria das organizações representativas de interesses (sindicatos, ordens profissionais, associações empresariais) organiza-se segundo os Distritos ou regiões mais alargadas.

A cooperação institucional no âmbito da AML tem tido poucos resultados devido a duas questões principais: as competências previstas não terem sido plenamente assumidas; e, os projectos concretizados destinaram-se sobretudo a retirar os benefícios da escala resultante da acção dos municípios em conjunto (Seixas et. al., 2012)

A cooperação intermunicipal, quando existiu, privilegiou outras formas, nomeadamente as associações de municípios para fins específicos, para a resolução de questões ambientais, como o tratamento de resíduos, o saneamento e o abastecimento de água. Neste caso, com participação voluntária dos municípios, por vezes, em conjunto com empresas públicas participadas pela Administração Central, foi possível implementar estruturas eficazes com modelos de governança inovadores.

À escala local, os vários exemplos de orçamentos participativos e os processos de implementação da Agenda 21 enquadram-se num processo de abertura à participação cívica, instrumentos que serão analisados no capítulo 9.

## Elementos de planeamento e estratégia metropolitana

A necessidade e a procura de um planeamento à escala regional, em Lisboa, não é recente. Ao longo do processo de formação do território metropolitano, equacionou-se o alargamento do planeamento para a região de Lisboa.

No início da década de 30, em Portugal, salientava-se a necessidade de alargamento do planeamento<sup>19</sup>, para além dos aglomerados, a uma área territorial de região. Nessa década, o ritmo de crescimento das áreas envolventes da capital ultrapassava o ritmo de crescimento da cidade de Lisboa. A cidade invadiu o espaço que a rodeava, apoiando-se nas linhas férreas, ao longo da Costa do Sol até Cascais, pelo rio Tejo até Vila Franca de Xira e para o interior até Sintra. Neste contexto, surge o primeiro plano de ordenamento sub-regional elaborado no país, o Plano de Urbanização da Costa do Sol (PUCS) definido em 1935<sup>20</sup>. Este plano geral estendido a todos os aglomerados costeiros entre Algés e Cascais, pretendia: i) regulamentar a ocupação do solo a nível do quarteirão, introduzindo a aplicação de índices e tipologias; ii) a “urbanização”, entendida como a forma que deveria tomar a transformação do solo rural em urbano; iii) ocupar as áreas de expansão dos aglomerados, sendo omissa na formulação de políticas a aplicar às áreas urbanas existentes. Este plano ficaria sujeito às disposições do Plano Geral de Urbanização de Lisboa, quando este estivesse elaborado e aprovado pelo Governo e tinha como horizonte temporal o ano de 1980 (Pereira, 1997). O plano foi revisto em 1953 e 1958, mantendo-se as previsões de crescimento.

O crescimento desordenado da área suburbana e a decisão de construir uma ponte ligando as duas margens do Tejo, em Lisboa, estão na origem do primeiro plano de ordenamento de toda a região de Lisboa. No final da década de 50, não há qualquer limitação à instalação de indústrias; acentua-se o êxodo das pessoas dos campos para a cidade; surgem novos núcleos populacionais, promovidos por particulares com o propósito da especulação imobiliária e para se evadirem da disciplina dos planos de

<sup>19</sup> Exemplos de Ezequiel Campos, em 1932, na sua obra “Prólogo ao Plano da Cidade do Porto” e de Agache através da proposta de ordenamento da Região Oeste de Lisboa, em 1934/35.

<sup>20</sup> Criado pela Lei n.º 1 909, de 22 de Maio de 1935, define a região da Costa do Sol e determina o estudo do respectivo plano de urbanização por um organismo criado especialmente para o efeito no então Ministério das Obras Públicas e Comunicações.

urbanização; surgem dormitórios “incharacterísticos” para alojar a população que trabalha na cidade. Neste contexto, surge o Plano Director da Região de Lisboa<sup>21</sup> (PDRL), que é iniciado em 1959<sup>22</sup>, sendo finalizado em 1964. Propõe-se conter o crescimento na área que designa por aglomeração de Lisboa<sup>23</sup>, constituída pela cidade e pelo seu contínuo edificado. Foram promulgadas as suas bases e linhas gerais e o regulamento do plano devia estabelecer o regime geral de urbanização e edificação, assim como os condicionalismos especiais. A nova estrutura proposta pelo PDRL implicava ainda a criação de cidades independentes da capital, na periferia, e a contenção do desenvolvimento dos aglomerados existentes ao longo das vias radiais, que convergem para Lisboa. Em termos de infra-estruturas, o plano propõe uma rede complementar das grandes vias já programadas “auto-estrada do Sul e auto-estrada da Costa do Sol” de que se salientam a terceira (CRIL) e a quarta (CREL) circulares. A Lei referia-se explicitamente a determinações sobre a realocização de indústrias e a definição de áreas interditas àquele uso. O PDRL estabeleceu como seu horizonte o ano de 1985, o que corresponde a um período de 25 anos sobre o ano base de 1960. Este plano, com o seu estatuto indefinido, decorrente da sua não aprovação formal, bloqueou algumas das suas propostas, pois não existia um vínculo da Administração Central no que respeitava aos seus investimentos e houve uma falta de ligação com o nível municipal. Em 1972<sup>24</sup> é fixado o prazo de dois anos para que se reforma-se o PDRL em estrito acordo e orientação do planeamento regional que tinha sido definido no III Plano de Fomento. A revisão do plano foi iniciada em 1972, com uma nova orientação, baseada numa visão mais sistemática do planeamento, sendo interrompida em 1974, fruto da revolução de Abril.

A pressão urbanística que se verificava, em finais dos anos 70 e princípios dos anos 80, nos principais centros urbanos portugueses, associado a uma necessidade de um enquadramento supramunicipal (regional) levou à instituição, em 1983, da figura do Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT). No preâmbulo, deste diploma de 1983<sup>25</sup>, constata-se a existência de “fortes disfunções ambientais provocadas pela

---

<sup>21</sup> Abrangia a área dos concelhos de Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Oeiras, Sintra e Vila Franca de Xira (margem Norte do Rio Tejo), e os concelhos de Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal (margem Sul do Rio Tejo).

<sup>22</sup> Lei n.º 2 099, de 14 de Agosto de 1959.

<sup>23</sup> É durante este período que se faz a última reforma dos limites administrativos no interior de Lisboa (1959), assinalando a importância da criação de novas freguesias, decorrente do crescimento demográfico.

<sup>24</sup> Decreto-Lei n.º 17/72, de 13 de Janeiro que actualiza algumas disposições da Lei n.º 2 099, de 14 de Agosto de 1959. Foi alterada a composição da Comissão do PDRL e mantiveram-se as medidas preventivas já estabelecidas por aquela Lei.

<sup>25</sup> Decreto-Lei n.º 338/83, de 20 de Julho.



*exploração inadequada dos recursos naturais e pela caótica ocupação do espaço pelos diferentes usos e actividades*", e isso determinava a urgência de uma política eficaz de ordenamento do território. A finalidade e os objectivos do PROT eram: o de *"definir as bases biofísicas e as circunstâncias culturais impressas no território"*, assim como, os *"limites do uso e as acções necessárias ao equilíbrio das paisagens"*, visando criar uma *"base indispensável às acções de planeamento concretizadas nos planos e estudos de nível inferior"*. As preocupações centravam-se em aspectos fisiográficos, de ambiente e de salvaguarda dos valores naturais (Pereira, 1997). A delimitação das áreas de intervenção dos PROT não era clara neste diploma, uma vez que não eram definidos critérios específicos para tal; apenas era referido, no preâmbulo, que as áreas de intervenção do PROT não coincidiam obrigatoriamente com as áreas das regiões Plano, nem com as Regiões Administrativas que eventualmente se viessem a definir.

A competência para promover a elaboração dos PROT era do Ministério da Qualidade de Vida, através da Direcção-Geral do Ordenamento, em colaboração com os organismos sectoriais com intervenção na respectiva área territorial. A aprovação dos planos competia ao Governo sem sujeição a inquérito público. Uma vez aprovados, os Planos, tinham uma vigência de 12 anos. Prevvia-se neste diploma a publicação, pelo Governo, de normas complementares de regulamentação, as quais não chegaram a ser produzidas.

Em 1984 e 1985 foram introduzidas alterações ao regime de atribuições e competências das autarquias<sup>26</sup> e, posteriormente, a estrutura orgânica do Governo sofre também alterações com a criação de novos ministérios, nomeadamente do Ministério do Planeamento e Administração do Território, tendo sob a sua tutela as Comissões de Coordenação Regional (CCR). Face a estas alterações, impunha-se a substituição do diploma que instituiu a figura do PROT, o qual, por falta de regulamentação complementar, não teve consequência práticas significativas. Em 1988<sup>27</sup> surge um novo diploma que veio clarificar a finalidade do ordenamento

---

<sup>26</sup> Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março.

<sup>27</sup> Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio, com alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 367/90, de 26 de Novembro, Decreto-Lei n.º 249/94 de 12 de Outubro e Decreto-Lei n.º 309/95, de 20 de Novembro.

regional. Primeiro com a forma de delimitação<sup>28</sup> das áreas regionais sujeitas a PROT; em seguida, pela definição dos elementos a considerar no regulamento<sup>29</sup>.

No preâmbulo justifica-se a necessidade de alteração do Decreto-Lei n.º 338/83, de 20 de Julho, *"tornando-o operativo e adaptando-o ao actual estatuto da Administração Local, à conveniência de institucionalizar a consulta às populações e à nova orgânica do ministério responsável pela sua execução"*. A competência para elaborar o PROT é atribuída ao Ministério do Planeamento e da Administração do Território, através da CCR competente. O plano é constituído por um relatório e um regulamento. O diploma estabelece a criação de uma comissão Consultiva do Plano, a qual deve colaborar, acompanhar e emitir o parecer final do PROT, integrando as sugestões decorrentes da consulta e audição das populações em reuniões promovidas para o efeito. O diploma estabelece um prazo muito curto<sup>30</sup> para a conclusão do plano, tendo em atenção a necessidade de articulação entre diferentes serviços da Administração Central e Local.

No ano de 1989<sup>31</sup>, foi publicado o anúncio do concurso público para a realização do PROT para a Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML<sup>32</sup>). O plano ficaria concluído em 1992<sup>33</sup>, tendo a sua elaboração por base o diploma de 1988 que atribuía aos PROT a definição, ocupação e transformação do solo, assim como, a elaboração de regulamentos urbanísticos.

Em 1990<sup>34</sup>, um novo diploma veio introduzir alterações à legislação dos PROT, no sentido de afastar algumas dúvidas surgidas na sua elaboração. Assim, é esclarecida uma das finalidades do ordenamento a esta escala, acrescentando-se para tal um novo objectivo: *"estabelecer directrizes, mecanismos ou medidas complementares de âmbito sectorial que forem consideradas necessárias à implementação do PROT"*.

---

<sup>28</sup> "A homogeneidade do espaço a planear ou a existência de preocupações e interesses comuns que, pela interdependência entre áreas, devam ser considerados de forma integrada" (artigo 2º).

<sup>29</sup> As áreas de reserva; as áreas protegidas; os recursos naturais; as áreas de interesse arqueológico, histórico, cultural, turístico e recreativo; a hierarquia e expansão dos centros urbanos; as infra-estruturas de interesse regional e nacional; as actividades e serviços mais importantes; os imóveis classificados e as zonas de protecção de bens culturais, e a estratégia nacional de conservação da natureza.

<sup>30</sup> Dezoito meses, prorrogáveis no máximo por um período igual.

<sup>31</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/89, de 15 de Maio, que incumbe a Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo (CCRLVT) de promover a realização dos trabalhos do PROTAML no prazo de 18 meses (Tomás, 2002).

<sup>32</sup> Em 22 de Dezembro de 1989.

<sup>33</sup> O plano não foi aprovado devido à localização da Nova Travessia do Tejo em Lisboa (Tomás, 2002).

<sup>34</sup> Decreto-Lei n.º 367/90, de 26 de Novembro.

Entre finais de 1992 e o começo do ano de 1995 o PROTAML não sofreu qualquer alteração, servindo de informação e sendo utilizado a título indicativo, como documento orientador, designadamente da CCRLVT (Tomás, 2002).

O PROTAML sofre reajustamentos e alterações em 1995 e 1996. As alterações produzidas em 1995<sup>35</sup> não avançaram devido ao bloqueio<sup>36</sup> do processo pelos responsáveis autárquicos que teve por base uma iniciativa do Governo que implicaria a realização da consulta às populações em Agosto de 1995 (Tomás, 2002). Em 1996, o Regulamento englobava um novo reajustamento, mas o PROTAML seria inviabilizado pelo Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MEPAT)<sup>37</sup>.

A nova legislação de 1999<sup>38</sup> previa um instrumento de desenvolvimento territorial, o PROT, com uma incidência territorial limitada, definindo o quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional, fixando as directrizes orientadoras para o planeamento municipal e para as intervenções públicas no território. Numa outra componente, os PROT deixam de ser directamente vinculativos para os particulares, servem à orientação da elaboração e revisão dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) e das iniciativas da Administração Central e Local com incidência territorial. Neste novo enquadramento, em Outubro de 1998, foi iniciada pela CCRLVT a actualização e aprofundamento dos estudos do PROTAML. Em 22 de Setembro de 1999 verificou-se a apresentação pública<sup>39</sup> do Anteprojecto do PROTAML (Tomás, 2002; Ferreira, 2002). O PROTAML foi aprovado<sup>40</sup> e publicado<sup>41</sup> em 2002, num processo que se arrastou por 13 anos, com três tentativas que não resultaram, de conclusão do instrumento de planeamento para apoiar o desenvolvimento da AML.

---

<sup>35</sup> Procedeu-se à actualização e revisão das peças desenhadas (Planta de Ordenamento), à reformulação do Regulamento (simplificação e clarificação) e do Relatório (síntetização e clareza).

<sup>36</sup> Os responsáveis autárquicos não compareceram na 14ª Comissão Consultiva, que acabou por não se realizar por falta de *quorum*.

<sup>37</sup> Como refere Tomás (2002:24), continuava em vigor a legislação de 1988 que atribuía aos PROT o mesmo tipo de funções dos PMOT, isto é " (...) a definição do uso e ocupação do território e a elaboração dos regulamentos urbanísticos, em ambos os casos vinculativos para as iniciativas particulares.". A similitude de funções motiva conflitos entre Municípios e Administração Central.

<sup>38</sup> A primeira Lei de Bases relativa à alteração da política de ordenamento do território e de urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto) regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

<sup>39</sup> A apresentação dirigiu-se a entidades da Administração Central e Local, a organizações não governamentais, a entidades privadas e a especialistas com uma prática de investigação relevante nas áreas de ordenamento do território, com os objectivos de alargar o mais possível a discussão do Plano e de obter o mais possível a discussão do Plano e de obter contributos para o seu desenvolvimento futuro.

<sup>40</sup> Foi aprovado em Conselho de Ministros de 7 de Fevereiro de 2002.

<sup>41</sup> Foi publicado em Diário da República (I Série-B), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2002 de 8 de Abril.

O PROTAML é o instrumento que define o modelo territorial da região, sendo elaborado pela CCDRLVT. Os municípios estão representados na Comissão de Acompanhamento do governo central da elaboração do plano, composta por representantes da administração central e representantes de interesses. Essa Comissão emite um parecer que acompanha a proposta quando esta é submetida à aprovação pelo governo central. O PROT segue as orientações nacionais estabelecidas no PN POT, quanto aos grandes sistemas territoriais e objectivos estratégicos, e nos Planos Especiais de Ordenamento do Território, quanto ao uso do solo em áreas específicas (zonas costeiras, de estuário ou de elevado valor ambiental). O conteúdo do PROT é vinculativo para os planos de âmbito municipal.

Enquadrado pelos novos planos para investimentos estruturantes na região (um novo aeroporto internacional, uma linha ferroviária de alta velocidade e uma nova travessia rodo-ferroviária sobre o Tejo), iniciou-se em 2008 a revisão do plano, mas o governo, ao cancelar os investimentos em resultado da crise financeira e económica, ditou o adiamento indefinido da proposta apresentada em 2009. Associado aos aspectos referidos, a revisão do PROTAML, justifica-se também por imposição do PN POT e poderá integrar as orientações estabelecidas no QREN 2007-2013 e as da Estratégia Regional de Lisboa 2020.

O planeamento estratégico regional tem sido assumido pela CCDRLVT, visando sobretudo enquadrar os financiamentos da UE, primeiro para a região de Lisboa e Vale do Tejo (1998) e mais tarde para a AML (2006). Outras experiências intermunicipais são o Plano Estratégico para o Desenvolvimento da Península de Setúbal (2004), elaborado pela Associação de Municípios do Distrito de Setúbal e o Plano Estratégico do Projecto do Arco Ribeirinho Sul (2009), iniciativa da administração central ligada ao projecto de renovação de um conjunto de espaços industriais desactivados, em parceria com os municípios (Seixas et. al., 2012).

## **6.5. A Administração Local**

A Administração Local representa uma subdivisão da administração pública ou Estado e abrange todos os órgãos administrativos cujo poder se refere aos interesses próprios da população de determinada parte do território nacional (Cruz, 2008).

Está estipulado na Constituição da República Portuguesa que a organização do

Estado compreende a existência de autarquias locais. Estas podem ser definidas como pessoas colectivas públicas de população e território, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes e correspondentes a agregados de residentes em certas circunscrições do território nacional.

Consideram-se como autarquias locais: os municípios, as freguesias e as regiões administrativas (ainda por instituir). Os últimos dados referem que em Portugal existem: 308 municípios, dos quais 278 no continente e 30 nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; 4259 freguesias, 4050 no território continental e 209 nas ilhas; adicionalmente, podem-se estabelecer outras formas de organização autárquica, como as comunidades intermunicipais de fins gerais, as associações de municípios de fins específicos, as associações de freguesias, as grandes áreas metropolitanas, as comunidades urbanas, os serviços municipalizados e as empresas municipais e intermunicipais.

As Autarquias Locais têm pessoal, património e finanças próprios, competindo a sua gestão aos respectivos órgãos, razão pela qual a tutela do Estado sobre a gestão patrimonial e financeira dos municípios e das freguesias é meramente inspectiva e só pode ser exercida segundo as formas previstas na lei. Deste modo, encontra-se salvaguardada a democraticidade e a autonomia do poder local.

Como consequência do processo de descentralização de atribuições e de competências levado a cabo pelo Estado, cabe às autarquias (principalmente aos municípios) a responsabilidade de prestação de um número bastante elevado de serviços públicos. Para que estes serviços sejam prestados o mais próximo possível dos cidadãos, é necessário uma redistribuição de funções, para que estes sejam assegurados pela estrutura organizativa mais adequada.

Para atingir os objectivos exigidos de eficiência, equidade, e bem-estar dos cidadãos, as autarquias dispõem de várias modalidades de gestão dos serviços públicos locais. São algumas destas modalidades que vamos analisar no próximo capítulo.

## CAPÍTULO 7. A ORGANIZAÇÃO E A COOPERAÇÃO HORIZONTAL NA GESTÃO MUNICIPAL

### 7.1. Modelos de organização dos serviços das Câmaras Municipais

### 7.2. A flexibilização da gestão nos serviços públicos locais

### 7.3. A cooperação entre municípios

## **Introdução**

Neste capítulo serão analisados os modelos e a organização dos serviços, a flexibilização na prestação de serviços municipais e a cooperação na gestão municipal. Primeiramente enquadra-se as questões em análise, problematizando-as. Em seguida, num primeiro ponto, abordar-se-ão os modelos de organização das Câmaras Municipais na Área Metropolitana de Lisboa, através do quadro legislativo de enquadramento e, posteriormente, avaliamos os modelos de organização dos serviços adoptados pelos municípios da AML. Num segundo ponto, analisamos e avaliamos a flexibilização da gestão nos serviços públicos locais, através dos novos instrumentos e princípios dos serviços, nomeadamente, a utilização da empresarialização como um instrumento de gestão e de serviço público. Para tal, a sequência da avaliação e análise passa por identificar os tipos de serviços públicos locais e de organização empresarial, assim como, o enquadramento legal e a caracterização do sector empresarial local em Portugal e nos municípios da AML, incorporada nas empresas municipais e nos serviços municipalizados. Por último, analisamos a cooperação horizontal, numa abordagem através das parcerias entre poderes públicos e o sector privado, e também, mais detalhadamente, a cooperação entre municípios. Primeiro enquadra-se o associativismo em termos legais e depois avaliamos as associações de municípios em Portugal e na AML e as empresas intermunicipais e multimunicipais para os municípios da AML. Por fim, far-se-á um síntese conclusiva para o capítulo.

## **Problemáticas em discussão**

A (re)composição e a (re)configuração dos territórios e da acção pública na sua gestão, designadamente, nas áreas urbanas, assentam em vectores e componentes com diferentes dimensões. Uma delas baseia-se nas reformas das estruturas organizacionais, administrativas e culturais do sector público, no sentido de as melhor adequar às necessidades e exigências contemporâneas. Nomeadamente, os processos de reforma interna entendidos nos contextos mais vastos de modernização e de esforço de (re)legitimação do poder político e administrativo. As diferentes lógicas e processos de reforma administrativa, embora tendo por base premissas relativamente similares, têm assumido variadas e distintas formas, assentando em duas

lógicas principais. Uma que procura ir no sentido de uma *nova administração pública*, baseando-se nas reformas organizacionais dos modelos de administração weberianos, mantendo a perspectiva base da condução directa dos serviços públicos e, como tal, preocupando-se com linhas de acção como os projectos de modernização; de (re)estruturação e de motivação internos; as (re)estruturações no sentido da flexibilização de processos; os processos de desconcentração das administrações dos serviços públicos centralizados; o desenvolvimento de mecanismos de cooperação público-público; e, ainda, uma maior proximidade entre a administração e o cidadão. Outra, denominada de *nova gestão pública*, com lógicas de gestão que incorporam as perspectivas de eficiência gestonária, como tal susceptível de decisões de delegação e de devolução de competências para actores mais eficientes; com tendências de empresarialização (mesmo que permanecendo nos universos públicos, mas tendencialmente de direito e acção privada); de gestão partilhada de serviços públicos por diferentes actores; de recurso ao *outsourcing*, da privatização com regulação generalista de determinadas áreas de gestão colectiva; e, ainda, da alienação de outro tipo de posições municipais para a produção urbana privada (Seixas, et. al., 2012).

**Quadro 11 - Evolução das atribuições dos municípios**

<b>Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro</b>	<b>Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março</b>	<b>Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro</b>
É atribuição das autarquias locais tudo o que diz respeito aos respectivos interesses e, designadamente:	É atribuição das autarquias locais o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas e, designadamente:	Os municípios dispõem de atribuições nos seguintes domínios:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De administração de bens próprios e sob sua jurisdição;</li> <li>• De fomento;</li> <li>• De abastecimento público;</li> <li>• De cultura e assistência;</li> <li>• De salubridade pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• À administração de bens próprios e sob sua jurisdição;</li> <li>• Ao desenvolvimento;</li> <li>• Ao abastecimento público;</li> <li>• À salubridade pública e ao saneamento básico;</li> <li>• À saúde;</li> <li>• À educação e ensino;</li> <li>• À cultura, tempos livres e desporto;</li> <li>• À defesa e protecção do meio ambiente e da qualidade de vida do respectivo agregado populacional;</li> <li>• À protecção civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipamento rural e urbano;</li> <li>• Energia;</li> <li>• Transportes e comunicações;</li> <li>• Educação;</li> <li>• Património, cultura e ciência;</li> <li>• Tempos livres e desporto;</li> <li>• Saúde;</li> <li>• Acção social;</li> <li>• Habitação;</li> <li>• Protecção civil;</li> <li>• Ambiente e saneamento básico;</li> <li>• Defesa do consumidor;</li> <li>• Promoção do desenvolvimento;</li> <li>• Ordenamento do território e urbanismo;</li> <li>• Polícia municipal;</li> <li>• Cooperação externa.</li> </ul>

Fonte: Conceição, P. (2004b:364)

O processo de descentralização de competências da Administração Central para a Administração Local, registada no final dos anos 1980 e com evoluções subsequentes,



motivou uma alteração significativa no sistema legal de enquadramento do exercício da gestão municipal, ajustando-o às exigências de uma intervenção eficaz e eficiente da autarquia na promoção do desenvolvimento municipal. Passados 25 anos, conclui-se que o diploma de 1984, se revelava desajustado da realidade da administração autárquica. A consolidação da autonomia do poder local nesse período temporal, que se traduziu na descentralização de competências, em vários sectores para as autarquias locais, pressupunha que a organização dos órgãos e dos serviços autárquicos se fizesse de forma a que lhes permitisse encontrar respostas às solicitações decorrentes das suas novas atribuições e competências.

Como podemos verificar pela leitura do quadro, essas competências têm aumentado ao longo do tempo, nos vários enquadramentos legislativos.

Um pouco por toda a Europa, sobretudo nas duas últimas décadas, a figura das empresas de iniciativa e de âmbito autárquico consolidou-se, confluindo numa extensa utilização, procurando as vantagens associadas, pelo sector público, de formas organizativas empresariais para o desenvolvimento de missões da responsabilidade pública. A figura da empresa impôs-se, também, como modelo organizativo de promoção de uma iniciativa económica municipal, e, neste âmbito, como resposta às dificuldades financeiras das autarquias locais. Além disso, num outro horizonte de intenções, a instituição de empresas surgiu também como uma forma de desenvolvimento de parcerias, envolvendo as entidades municipais e parceiros privados ou outros parceiros públicos.

Nos últimos anos, têm pois, emergido instituições e empresas municipais e intermunicipais com responsabilidades na gestão de áreas e de serviços da competência da administração local, com o objectivo de promover condições de flexibilidade, nomeadamente contratual, e de articulação institucional para maior rentabilidade na prestação desses serviços.

Neste contexto, o poder local procurou encontrar novas formas de gestão dos bens e dos interesses públicos, regra geral, pela transição de uma gestão directa para um regime empresarial, procurando parcerias com outros municípios, ou outras entidades públicas e privadas. As relações entre municípios são marcadas pelo alargamento de sistemas de cooperação e de trocas e por uma acentuação da concorrência (Crespo & Cabral, 2010; 2012).

A emergência de estruturas complementares da administração municipal só ganha

sentido na sequência da revolução de Abril de 1974 e da Constituição de 1976, com a formalização de um poder político com estatuto de administração autónoma. Desde então, os municípios têm vindo a assumir um crescente protagonismo nos processos de desenvolvimento dos seus territórios, materializado num aumento gradual das suas competências nas mais diversas áreas (Quadro 11).

Os actores privados (bancos, empresas, prestadores de serviços urbanos) surgiram, depois de muito tempo, actores incontornáveis das políticas urbanas locais. Eles colaboram regularmente com os poderes públicos sob diversas formas no campo do desenvolvimento e planeamento urbano. O desafio actual é o de prevenir e conciliar a lógica dos eleitos e das empresas, que não têm os mesmos interesses, o mesmo horizonte temporal, nem os mesmos mecanismos de acção numa época marcada por incertezas e com fraca disponibilidade financeira. A governança sugere, com efeito, a imaginação de novas formas de parcerias tanto em matéria de disponibilidade financeira e técnica dos projectos, quer na condução das operações e da gestão de equipamentos.

As parcerias público-privado são uma preocupação da Comissão Europeia desde 1994, procurando-se definir desde então um conceito de gestão público-privado que vai desde o contrato de construção até à concessão administrativa. O objectivo é acordar sobre a divisão das responsabilidades, riscos e benefícios entre o sector público e o sector privado.

Também a realização da cooperação intermunicipal no quadro das aglomerações e dos municípios coloca um certo número de problemas decorrentes da questão das escalas pertinentes de gestão. Pode admitir-se que, mesmo sendo cada vez mais necessário ter em conta um contexto de relações espaciais mais diversificadas e mais alargadas, numa escala supra-municipal, a reorganização das fronteiras administrativas pode permitir uma maior eficácia na intervenção pública. Muitas vezes este argumento é associado à procura de uma escala que permita uma melhor organização dos serviços públicos e uma maior capacidade de afirmação local. A questão da escala tem sido objecto de alguns estudos, cujas conclusões não confirmam a vantagem da aglomeração, pelo menos em contextos mais urbanizados. Os resultados dos estudos não corroboram a existência de uma relação entre a escala dos municípios e a eficácia dos serviços públicos e afirmam que esta última depende de factores relacionados com a metodologia de análise, com o contexto espacial, no tipo de funções consideradas e nas soluções organizativas adoptadas na sua

provisão. O cepticismo resulta essencialmente da percepção de que estruturas mais fragmentadas e mais próximas dos cidadãos podem aumentar a responsabilização dos serviços (Conceição, 2004b).

## **7.1. Modelos de organização dos serviços das Câmaras Municipais**

### **Enquadramento legal**

O primeiro evento legislativo procurou, numa fase ainda embrionária, adaptar a estrutura organizativa dos municípios à nova realidade de gestão urbana que começava a procurar princípios de racionalidade e de eficiência. Com efeito, de acordo com os princípios de gestão e organização enunciados pelo decreto regulamentar<sup>42</sup>, as autarquias locais tinham a possibilidade de redefinir a estrutura orgânica e o quadro de pessoal de modo a ajustá-los às suas necessidades de actuação nos diferentes domínios de competência, privilegiando os objectivos e políticas por si estabelecidas e utilizando a melhor combinação dos seus recursos humanos, técnicos e financeiros.

A nova legislação<sup>43</sup>, regula o funcionamento dos órgãos e serviços autárquicos a novas realidades organizativas, permitindo o exercício das respectivas funções de acordo com um modelo mais operativo. Procurou-se que o “novo” decreto-lei estivesse articulado com o conjunto de diplomas relativos à reorganização da Administração Pública central, sem esquecer, as especificidades características do exercício de funções nas autarquias locais.

A revisão da legislação, tinha como objectivo a dotação das autarquias locais de condições para o cumprimento adequado do seu amplo leque de atribuições, respeitantes quer à prossecução de interesses locais pela sua natureza, quer de interesses gerais que podem ser prosseguidos de forma mais eficiente pela administração autárquica em virtude da sua relação de proximidade com as populações, no quadro do princípio da subsidiariedade. Através da diminuição das estruturas e níveis decisórios, procurou-se conter a dispersão de funções ou competências por pequenas unidades orgânicas, e recorrendo a modelos flexíveis de

---

<sup>42</sup> Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, posteriormente complementado pela Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro.

<sup>43</sup> Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro.

funcionamento, em função dos objectivos, do pessoal<sup>44</sup> e das tecnologias disponíveis. Também a simplificação, a racionalização e a (re)engenharia de procedimentos administrativos, procura conferir eficiência, eficácia, qualidade e agilidade no desempenho das suas funções e, numa lógica de racionalização dos serviços e de estabelecimento de metodologias de trabalho transversal, através da agregação e partilha de serviços que satisfaçam necessidades comuns a várias unidades orgânicas, eram outros dos objectivos.

Procurou-se com esta nova legislação garantir uma maior racionalidade e operacionalidade dos serviços autárquicos, assegurando que uma maior autonomia de decisão tenha sempre como contrapartida uma responsabilização mais directa dos autarcas. Este Decreto-Lei, estabelecia também, que as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia deveriam promover a revisão dos seus serviços até 31 de Dezembro de 2010.

Comparando os dois regimes (o de 1984 com o de 2009), algumas marcas devem ser salientadas (Quadro 12):

**Quadro 12 - Marcas dos regimes de organização dos serviços municipais**

	<b>Decreto-Lei n.º 116/84</b>	<b>Decreto-Lei n.º 305/2009</b>
<b>Âmbito</b>	Serviços municipais	Municípios e Freguesias
<b>Modelo de organização</b>	Baseado em estruturas verticais permanentes	Diversidade de modelos organizacionais
<b>Estrutura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carácter excepcional da gestão de projectos</li> <li>- Direcção de unidades orgânicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplificação dos formalismos de criação e alteração de estruturas</li> <li>- Direcção e coordenação de unidades orgânicas</li> </ul>
<b>Organização e competências</b>	Centralização de poderes na Assembleia Municipal	Partilha e interdependência de competências nos diversos órgãos

**Fonte:** Elaboração própria

- O âmbito foi alargado, passando do nível municipal também para a freguesia;
- O modelo de organização passou de estruturas verticais, em permanência, para um carácter flexível e de diversidade dos modelos de organização dos serviços;
- Introduziram-se simplificações ao nível da criação e da alteração das estruturas

<sup>44</sup> A Lei n.º 49/2012, de 29 de Agosto, procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30 de Agosto, 64-A/2008, de 31 de Dezembro, 3-B/2010, de 28 de Abril, e 64/2011, de 22 de Dezembro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado. Esta legislação vai influenciar e alterar algumas organizações e estruturas dos serviços das Câmaras Municipais, pois estabelece um conjunto de critérios quantitativos para o provimento de cargos dirigentes.

de organização dos serviços;

- As competências e a decisão passaram de uma centralização na Assembleia Municipal para uma partilha e uma interdependência em diversos órgãos municipais.

Os princípios estruturantes da organização e funcionamento dos serviços, como foi referido no enquadramento legislativo, deverão assentar:

- na *eficiência e na afectação de recursos*, para poder satisfazer as necessidades públicas, pressupondo a melhor combinação dos recursos disponíveis e uma minimização do custo de utilização dos mesmos;
- na *unidade e na eficácia da acção*, para que uma instituição seja una e eficaz na prossecução da sua missão para alcançar os seus objectivos, aplicando as regras e as técnicas adequadas, ou seja, com a unidade procura evitar-se o conflito, a duplicação, a interferência e a sobreposição e com a eficácia procura-se uma maior economia, rendimento, simplificação e prontidão;
- na *racionalização*, adoptando medidas que assegurem uma maior rendibilidade e uma melhor organização dos serviços e um equilíbrio custo/benefício;
- na *simplificação*, num nível interno, através da organização e simplificação dos circuitos internos, e num nível externo, através de uma organização e funcionamento centrado no relacionamento para os cidadãos;
- na *legalidade*, devendo os órgãos da Administração Pública actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins que os mesmos poderes lhes estejam conferidos.

A consolidação do princípio constitucional da autonomia do poder local ao longo das últimas décadas, através da progressiva descentralização de competências para as autarquias locais, evidencia a crescente importância do movimento de desconcentração no âmbito das organizações autárquicas. A modernização e melhoria da organização, estrutura e funcionamento dos serviços autárquicos constitui, assim, um imperativo para uma Administração Local que se pretende

próxima do cidadão e das empresas, operacional e eficaz no serviço às populações e na prossecução do amplo leque de atribuições dos municípios (conferir quadro 11).

Neste quadro, foram repartidos poderes entre a Assembleia Municipal (aprovação do modelo organizacional e conformação da estrutura nuclear), Câmara Municipal (conformação da estrutura flexível e criação de equipas multidisciplinares) e o Presidente da Câmara (criação de subunidades orgânicas). Este foi um primeiro momento de (re)organização e (re)adaptação dos serviços autárquicos a um novo enquadramento legal, associando as atribuições e competências emanadas do quadro legislativo de 1999<sup>45</sup>.

No entanto, um novo diploma de 2012 (Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local do Estado), veio impor aos municípios que aprovassem a adequação das suas estruturas orgânicas, às regras e critérios ali estabelecidos, até 31 de Dezembro de 2012. Este diploma introduz novas regras de admissibilidade para o provimento de cargos dirigentes, ficando o mesmo dependente dos seguintes factores<sup>46</sup>: população, na qual se integra a população residente e a população em movimento pendular, de acordo com o último recenseamento; dormidas turísticas, de acordo com o último recenseamento; e a permutagem de participação no montante total dos fundos a que se refere o n.º 1 do artigo 19.º da Lei de Finanças Locais (LFL).

## **A organização dos serviços do município**

A estrutura interna dos serviços engloba 4 níveis: as unidades orgânicas, as subunidades orgânicas, as equipas multidisciplinares e as equipas de projecto.

---

<sup>45</sup> Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

<sup>46</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 49/2012, de 29 de Agosto, o provimento do cargo de director de departamento municipal pressupõe que a população do município seja igual ou superior a 40 000; por outro lado, de acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, por cada fracção populacional de 40 000 pode ser provido um cargo de director de departamento municipal. No caso de a participação no montante total dos fundos a que se refere o n.º 1 do artigo 19.º da LFL ser superior a 2 %, o município pode prover um director de departamento, o qual acresce aos que podem ser providos em função da população. Conforme o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 49/2012, de 29 de Agosto, nos municípios com população igual ou superior a 10 000, podem ser providos três chefes de divisão, aos quais pode acrescer um cargo de chefe de divisão municipal por cada fracção igual. Dispõe ainda o n.º 2 do mesmo artigo que nos municípios cujo número de dormidas turísticas seja igual ou superior a 100 000 por cada ano civil, pode ser provido um chefe de divisão, a acrescer aos atrás mencionados, até ao limite de seis. De acordo com o n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 49/2012, de 29 de Agosto, independentemente do número da população, todos os municípios podem prover um cargo de direcção intermédia de 3.º grau ou inferior. Por outro lado, à fracção populacional de 40 000 corresponde o direito ao provimento de um dirigente de direcção intermédia de 3.º grau ou inferior, conforme resulta do disposto no n.º 2 do artigo 9.º do referido diploma legal, até ao limite global de seis.

O modelo de **estrutura hierarquizado** tem uma única linha de responsabilidade, sendo composto por órgãos com funções de gestão e serviços de natureza operativa e de apoio. Desta forma, engloba unidades nucleares e unidades flexíveis. Na estrutura nuclear vamos encontrar as direcções municipais e os departamentos municipais, ou seja, uma departamentalização fixa. Na estrutura flexível, encontramos as divisões, as unidades orgânicas e as subunidades orgânicas, com o fundamento de uma adaptação permanente dos serviços às necessidades de funcionamento e optimização dos recursos. Podemos ainda encontrar as estruturas temporárias ligadas a equipas de projecto, estas têm como fundamentação na sua criação, um projecto temporário cuja prossecução deverá ser assegurada por uma equipa autónoma, tendo em vista o aumento da flexibilidade e a eficácia da gestão. No entanto, estas equipas são delimitadas no tempo e devem ter objectivos a alcançar, com metas e indicadores (Figura 3).

```
graph TD; OE[Órgão executivo] --- EDP(Equipa de projecto); OE --- D1(Divisão); OE --- DM1(Departamento municipal); OE --- DM2(Direcção municipal); DM1 --- D2(Divisão); D2 --- SO1(Subunidade orgânica); DM2 --- DM3(Departamento municipal); DM2 --- D3(Divisão); DM3 --- SO2(Subunidade orgânica)
```

O organograma apresenta uma hierarquia onde o Órgão executivo está no topo. Abaixo dele estão três entidades principais: Divisão, Departamento municipal e Direcção municipal. A Equipa de projecto é ligada ao Órgão executivo por uma linha lateral. O Departamento municipal sob a Divisão tem uma Subunidade orgânica associada. A Direcção municipal possui dois Departamentos municipais e uma Divisão adicional. Cada um dos departamentos municipais reportados à direcção também possui uma Subunidade orgânica.

O modelo de **estrutura matricial**, tem como pressuposto da sua adopção, áreas operativas que se possam desenvolver essencialmente por projectos, devendo ser agrupadas por núcleos de competências ou de produto e constituídas com base na mobilidade funcional (Figura 4).

**Figura 4 – Estrutura matricial da organização dos serviços municipais**



**Fonte:** Elaboração própria

A organização da estrutura matricial procura maximizar as virtudes (especializações) e minimizar as fraquezas (rigidez) da estrutura hierarquizada. Procura ainda, combinar as vantagens de uma estrutura hierarquizada (vertical) com as vantagens de uma estrutura transversal.

O modelo de **estrutura mista** combina características de uma estrutura hierarquizada com as de uma estrutura matricial. Normalmente, na sua organização, tem maior preponderância as características de uma estrutura hierarquizada através de unidades nucleares, flexíveis e subunidades, comparativamente ao peso das equipas multidisciplinares na estrutura de uma organização mista.

Paralelamente, a legislação define outros aspectos em termos da organização dos serviços, designadamente, através do papel dos órgãos executivos<sup>47</sup> e deliberativos<sup>48</sup>, assim como, em termos da actividade e da definição dos instrumentos de gestão<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> À Câmara Municipal compete as seguintes deliberações: criar, alterar ou extinguir unidades flexíveis e definir as respectivas atribuições e competências; criar as equipas de projecto; criar equipas multidisciplinares. Ao Presidente da Câmara Municipal cabe: proceder à conformação da estrutura interna das unidades orgânicas, das equipas de projecto e multidisciplinares e criar, alterar ou extinguir subunidades orgânicas.

<sup>48</sup> Estão englobadas, nas Assembleias Municipais, as seguintes competências, em termos de deliberação: aprovar o modelo de estrutura orgânica, aprovar a estrutura nuclear, definir as unidades nucleares, fixar o número máximo de unidades flexíveis, subunidades e das equipas de projecto e fixar o número máximo de equipas multidisciplinares.

<sup>49</sup> Os instrumentos de gestão devem englobar e definir na sua estrutura 4 características: os domínios de actuação, as atribuições e competências, as actividades e as tarefas. A definição dos instrumentos de gestão, na organização dos serviços, tem subjacente o princípio de racionalidade através da adequação da estrutura à missão e agregação de funções homogéneas.



## **Avaliação da organização dos serviços na AML**

Silva & Gaio (1988) analisaram um conjunto de modelos de organização de Câmaras Municipais, de diferentes dimensões, à luz das transformações a partir da legislação de 1984, e chegaram às seguintes conclusões:

- para além da actuação das autarquias locais em domínios considerados tradicionais (saneamento básico, rede viária, entre outros) assistia-se a um interesse crescente pelo estabelecimento de políticas de ordenamento do território municipal que se traduziam por formas diversificadas de intervenção e por enquadramentos diferentes na estrutura orgânica da autarquia;
- os processos de reestruturação de serviços que os municípios efectuaram constituíam-se como um universo multifacetado, que reflectiam os ambientes a que se reportavam;
- as organizações municipais assentavam, basicamente, em dois pilares: os serviços de obras e os serviços administrativos e financeiros;
- os municípios de pequena dimensão, não dispondo de meios que permitissem soluções organizativas “arrojadas”, adoptaram modelos inspirados no esquema que era imposto pelo Código Administrativo, que a legislação entretanto revogou, enquanto que nos municípios com maior envergadura, encontraram-se hipóteses mais “requintadas” de estruturação dos serviços, ainda que baseadas nos mesmos grandes ramos de actividade.

Baseado nos enquadramentos legislativos de 2009 e 2012, que originaram diferentes modelos de organização dos serviços municipais, iremos reter o nosso enfoque de análise na estrutura nuclear nos diferentes municípios da AML, interligando-o com as atribuições e competências que os municípios detêm, emanados pela legislação de 1999. Faremos a nossa análise, município a município, pois todos eles têm dinâmicas evolutivas dos modelos de organização dos serviços municipais específicas e, na maioria dos casos, divergentes.

Salienta-se também, que os municípios de Lisboa, Montijo, Oeiras e Seixal, ainda não publicaram a sua nova organização decorrente do diploma de 2012. Desta forma, estes municípios não terão uma representação da sua estrutura nuclear, da

organização dos serviços, actualizada. A representação e análise das suas estruturas advêm da que ficou definida no âmbito da actualização de 2009. Como veremos, em todos os casos dos municípios da AML que fizeram a actualização da sua organização (em 2012), reduziram e/ou fundiram as unidades, com as respectivas competências, na prestação dos serviços às populações. Deste modo, os municípios a que falta actualizar a sua organização, têm estruturas representadas sobredimensionadas.

A reestruturação orgânica do **município de Alcochete**<sup>50</sup> (2010), constituiu uma oportunidade para se aprofundar a reflexão interna sobre a eficácia organizacional dos serviços da Câmara Municipal e introduzir melhorias na estrutura orgânica vigente. Assim, a proposta de organização dos serviços municipais reforçava e enfatizava o princípio de coalescência orgânica, que presidiu à elaboração do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais (ROSM), aprovado em 2008, no sentido da maximização dos recursos disponíveis e da optimização do desempenho ao nível autárquico, na procura da eficácia organizacional dos cidadãos. Por outro lado, a nova estrutura, ao reduzir e simplificar a organização dos serviços municipais, pretendia potenciar a obtenção de ganhos ao nível do reforço da articulação interna e enfatizar a importância da gestão organizacional, procurando uma melhoria contínua.

O modelo de estrutura do município de Alcochete, foi nesse primeiro enquadramento, hierarquizado. Assim, este modelo, no caso da Organização dos Serviços da Câmara Municipal, caracterizava-se por integrar unidades orgânicas flexíveis. Este modelo contemplava: três<sup>51</sup> unidades orgânicas de suporte para apoiar a gestão e a organização do município; e, seis<sup>52</sup> unidades orgânicas operacionais que se caracterizavam por se direccionarem para a prestação de serviços directamente ao cidadão (Anexo 1).

Com a obrigatoriedade de adequar a sua estrutura orgânica aos critérios previstos na Lei n.º 49/2012, de 29 de Agosto, o município de Alcochete adoptou um modelo de

---

<sup>50</sup> Despacho n.º 464/2011, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 5, de 7 de Janeiro.

<sup>51</sup> Divisão de Recursos Financeiros (DRF), Divisão Jurídica, de Recursos Humanos e Tecnologias (DJRHT) e Divisão de Logística e Conservação (DLC).

<sup>52</sup> Divisão do Município e Comunicação (DMC), Divisão de Cultura, Identidade Local e Turismo (DCILT), Divisão de Educação, Desenvolvimento Social e Saúde (DEDSS), Divisão de Desporto, Juventude e Movimento Associativo (DDJMA), Divisão de Ordenamento do Território e Urbanismo (DOTU), Divisão de Ambiente e Espaços Verdes (DAEV), Divisão de Águas e Saneamento (DAS) e Divisão de Obras Municipais e Rede Viária (DOMRV).

estrutura orgânica misto<sup>53</sup>, com uma estrutura assente em unidades orgânicas flexíveis e equipas de gestão operacional. Para a prossecução das atribuições legais dispõe dos seguintes serviços municipais, organizados segundo o organograma que consta na figura 5 e anexo 1. A sua composição engloba uma<sup>54</sup> divisão, como unidade de suporte e três<sup>55</sup> divisões como unidades operacionais. O objectivo é garantir um modelo de gestão que prevê as principais preocupações estratégicas e operacionais da autarquia, a sistematização de processos e procedimentos, a aplicação de tecnologias de informação e comunicação e a utilização de ferramentas da qualidade em benefício da organização e do cidadão.

**Figura 5 – Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Alcochete**



**Fonte:** elaborado com base no Despacho n.º 731/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 8, de 11 de Janeiro, pp. 1597.

No que concerne à divisão de trabalho vertical, foi assumida a segmentação das divisões municipais em subunidades orgânicas, denominadas sectores e estes, por sua vez, subdividem-se em áreas. As unidades orgânicas flexíveis constituem a estrutura hierárquica da Câmara Municipal, enquanto as segundas, do modelo matricial, são de natureza temporária, suportadas na constituição de equipas multidisciplinares. Caracterizam-se ainda, por serem limitadas no tempo e destinadas à concretização de objectivos específicos em áreas de interesse para a autarquia.

<sup>53</sup> Despacho n.º 731/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 8, de 11 de Janeiro.

<sup>54</sup> Divisão de Administração e de Gestão de Recursos (DAGR).

<sup>55</sup> Divisão de Administração do Território e Comunicação (DATEC); Divisão de Intervenção Social (DIS); Divisão de Ambiente, Obras Municipais e Logística (DAOML).

Estas unidades orgânicas, foram criadas para maximizar recursos e potenciar o desenvolvimento de eixos de intervenção prioritários para o município e são constituídas por quadros provenientes das diversas unidades da organização, procurando garantir a multidisciplinaridade de conhecimento e transversalidade de intervenção.

Por sua vez, o **município de Almada**<sup>56</sup> adoptou, nos dois enquadramentos legislativos, um modelo de estrutura interna hierarquizado, constituído por unidades orgânicas nucleares e unidades orgânicas flexíveis (Anexo 2). A estrutura nuclear corresponde a uma departamentalização fixa da organização e é composta por Direcções Municipais<sup>57</sup> e Departamentos<sup>58</sup>. A estrutura flexível corresponde a uma componente variável da organização, que visa a adaptação permanente dos serviços às necessidades e à optimização dos recursos, e é composta por: Divisões<sup>59</sup>, Equipas de projecto<sup>60</sup>, Gabinetes Municipais e Unidades Municipais<sup>61</sup> e Unidades de apoio à gestão<sup>62</sup>.

No entanto, ocorreram alterações na estrutura nuclear da organização de 2009 para 2012. As alterações centraram-se numa redução da estrutura nuclear, com a passagem de 21 unidades (direcções e departamentos) para 11 unidades (Figura 6).

---

<sup>56</sup> Edital n.º 325/2002, de 28 de Dezembro; Aviso n.º 2690-A/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 38, de 22 de Fevereiro.

<sup>57</sup> As *Direcções Municipais* são unidades orgânicas de carácter permanente, dirigidas por Director Municipal, representativas das grandes áreas de actuação municipal, com funções de coordenação e de gestão das actividades operativas e instrumentais asseguradas pelas unidades orgânicas na sua dependência, coadjuvando o Executivo Municipal na organização, na direcção e na gestão por objectivos.

<sup>58</sup> Os *Departamentos* são unidades orgânicas de carácter permanente, dirigidas por Director de Departamento, com funções de âmbito operativo e instrumental, integradas numa mesma área funcional, constituindo fundamentalmente uma unidade de planeamento, direcção e gestão de recursos.

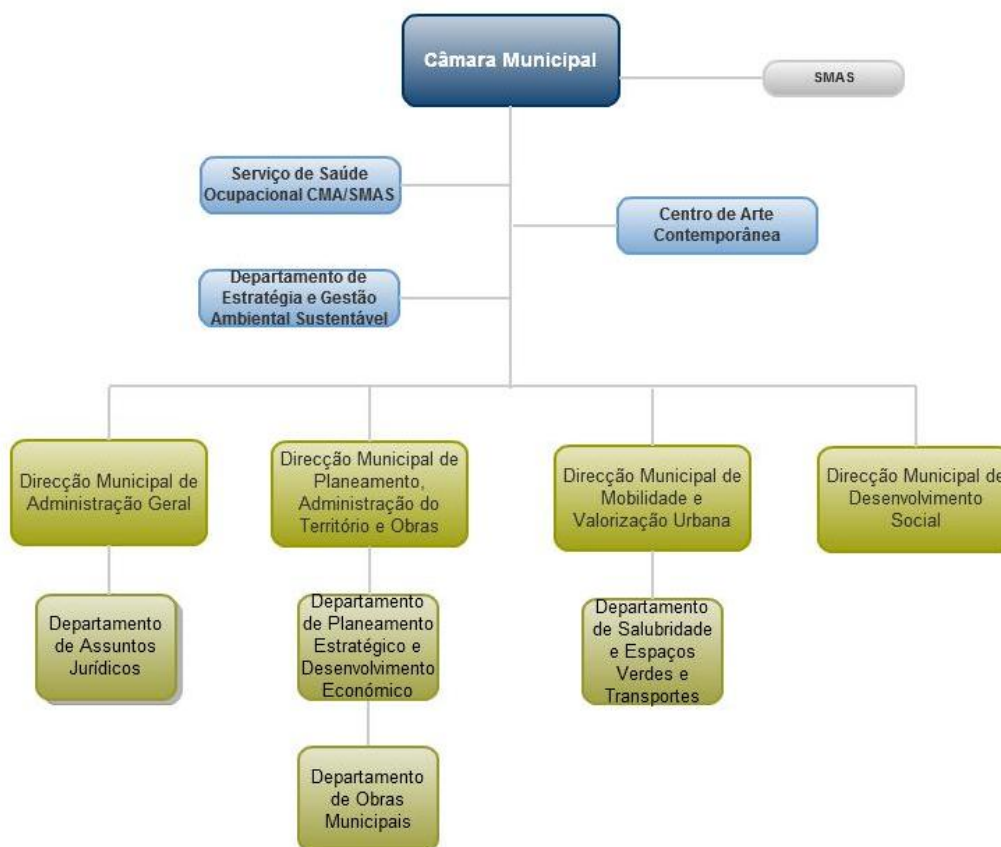
<sup>59</sup> As *Divisões* são unidades orgânicas de carácter temporário, dirigidas por Chefe de Divisão, compreendendo competências de âmbito operativo e instrumental, integradas numa mesma área funcional.

<sup>60</sup> As *Equipas de Projecto* são unidades orgânicas temporárias, lideradas por Coordenador de Projecto, que visam o desenvolvimento de projectos temporários cuja prossecução deva ser assegurada por equipa autónoma, tendo em vista o aumento da flexibilidade e da eficácia na gestão.

<sup>61</sup> Os *Gabinetes Municipais e Unidades Municipais* são unidades orgânicas de carácter temporário, que podem ser dirigidas por titulares de cargo direcção intermédia do 3º ou 4º grau, com funções de natureza técnico-operativa, de apoio aos órgãos municipais, às direcções municipais e de departamento ou às divisões, de natureza técnica e administrativa.

<sup>62</sup> As *Unidades de apoio à gestão* são subunidades orgânicas de carácter flexível que agregam actividades de natureza executiva de aplicação de métodos e processos, com base em directivas bem definidas e instruções gerais, nas áreas comuns e instrumentais e nos vários domínios de actuação dos órgãos e serviços.

**Figura 6 – Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Almada**



**Fonte:** elaborado com base no Aviso n.º 2690-A/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 38, de 22 de Fevereiro.

O modelo actual contempla: duas<sup>63</sup> unidades orgânicas de suporte para apoiar a gestão e a organização do município; e, nove<sup>64</sup> unidades orgânicas operacionais que se caracterizavam por se direccionarem para a prestação de serviços directamente ao cidadão.

No desempenho das suas actividades, os **serviços municipais da Amadora**, pretendem prosseguir os seguintes objectivos: a realização plena, oportuna e eficiente das acções

<sup>63</sup> Direcção Municipal de Administração Geral (DMAG) e o Departamento de Assuntos Jurídicos (DAJ).

<sup>64</sup> Serviço de Saúde Ocupacional CMA/SMAS (SSO/CMA/SMAS) equiparado a Departamento; Departamento de Estratégia e Gestão Ambiental Sustentável (DEGAS); Centro de Arte Contemporânea (CAC), equiparado a Departamento; Direcção Municipal de Planeamento, Administração do Território e Obras (DMPATO); Departamento de Planeamento Estratégico e Desenvolvimento Económico (DPEDE); Departamento de Obras Municipais (DOM); Direcção Municipal de Mobilidade e Valorização Urbana (DMOVU); Departamento de Salubridade, Espaços Verdes e Transportes (DSEVT); Direcção Municipal de Desenvolvimento Social (DMDS).

e tarefas definidas pelos órgãos municipais, no sentido do desenvolvimento socioeconómico do município, designadamente as constantes dos planos de investimento e planos de actividades; a obtenção de índices crescentes de melhoria na prestação de serviços às populações, respondendo de forma eficaz às suas necessidades e aspirações; uma gestão eficiente, de acordo com os princípios de uma gestão moderna, dos recursos disponíveis, tendo em vista a obtenção do seu máximo aproveitamento; a promoção da participação organizada dos cidadãos e dos agentes socioeconómicos do município nos processos de tomada de decisão; e a desburocratização e modernização dos serviços técnico-administrativos.

Tendo subjacente estes objectivos, o município da Amadora<sup>65</sup> adoptou, nos dois enquadramentos legislativos, um modelo de estrutura interna hierarquizado (Anexo 3). A estrutura nuclear dos serviços é composta por nove unidades orgânicas. Este modelo contempla: três<sup>66</sup> unidades orgânicas de suporte para apoiar a gestão e a organização do município; e, seis<sup>67</sup> unidades orgânicas operacionais que se caracterizavam por se direccionarem para a prestação de serviços directamente ao cidadão (Figura 7).

**Figura 7 - Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais da Amadora**



**Fonte:** elaborado com base no Despacho n.º 882/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 11, de 16 de Janeiro, pp. 2163.

<sup>65</sup> Aviso (extracto) n.º 14634/2010, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 142, de 23 de Julho; Despacho n.º 882/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 11, de 16 de Janeiro; Despacho n.º 2157/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 25, de 5 de Fevereiro.

<sup>66</sup> Departamento de Administração Geral (DAG); Departamento Financeiro (DF); Departamento de Modernização e Tecnologias de Informação e Comunicação (DMTIC).

<sup>67</sup> Departamento de Administração Urbanística (DAU); Departamento de Ambiente e Serviços Urbanos (DASU); Departamento de Educação e Desenvolvimento Sociocultural (DEDS); Departamento de Habitação e Requalificação Urbana (DHRU); Departamento de Obras Municipais (DOM); Serviço de Polícia Municipal (SPM).

Foi fixado em vinte e quatro o número total de unidades orgânicas flexíveis da Câmara Municipal da Amadora e vinte o número máximo total de subunidades orgânicas, assim como, em quatro o número máximo total de unidades orgânicas de 3.º grau.

A **Câmara Municipal do Barreiro** assumiu inicialmente<sup>68</sup> (2010) um modelo de organização misto, maioritariamente hierarquizado. O modelo hierarquizado correspondia a uma estrutura nuclear, composta por departamentos<sup>69</sup> e uma estrutura flexível composta por unidades e subunidades orgânicas (divisões). O modelo matricial era organizado com áreas operativas de serviço, as quais se desenvolviam por projecto, cabendo a sua prossecução a equipas multidisciplinares<sup>70</sup> (anexo 4). Esta organização, estrutura e funcionamento dos serviços da Câmara Municipal do Barreiro, orientava-se pelos princípios da unidade e eficácia da acção, da aproximação dos serviços aos cidadãos, da desburocratização, da racionalização de meios e da eficiência.

Os princípios de orientação também estão subjacentes, em 2012, com o município a adoptar um modelo<sup>71</sup> hierarquizado de organização dos serviços municipais. A estrutura nuclear dos serviços é composta por quatro unidades orgânicas (metade do que era proposto em 2010). Este modelo contempla: uma<sup>72</sup> unidade orgânica de suporte para apoiar a gestão e a organização do município; e, três<sup>73</sup> unidades orgânicas operacionais que se caracterizavam por se direccionarem para a prestação de serviços directamente ao cidadão (Figura 8).

---

<sup>68</sup> Despacho n.º 19391/2010, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 253, de 31 de Dezembro.

<sup>69</sup> Departamento de Administração Geral e Patrimonial (DAGP); Departamento de Águas e Resíduos (DAR); Departamento de Ambiente e Serviços Urbanos (DASU); Departamento de Desporto, Associativismo e Cultura (DDAC); Departamento de Intervenção Social e Educação (DISE); Departamento de Inovação e Comunicação (DIC); Departamento de Obras Municipais (DOM); Departamento de Planeamento e Gestão Urbana (DPGU).

<sup>70</sup> Regeneração Urbana; Projectos e Áreas Especiais; Áreas Urbanas de Génese Ilegal; Participação, Democracia e Cidadania;

<sup>71</sup> Despacho n.º 2205/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 26, de 6 de Fevereiro.

<sup>72</sup> Departamento de Gestão e Administração Geral.

<sup>73</sup> Departamento de Gestão da Cidades; Departamento de Águas Residuais; Departamento de Desenvolvimento Sociocultural.

**Figura 8 – Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais do Barreiro**



**Fonte:** elaborado com base no Despacho n.º 2205/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 26, de 6 de Fevereiro.

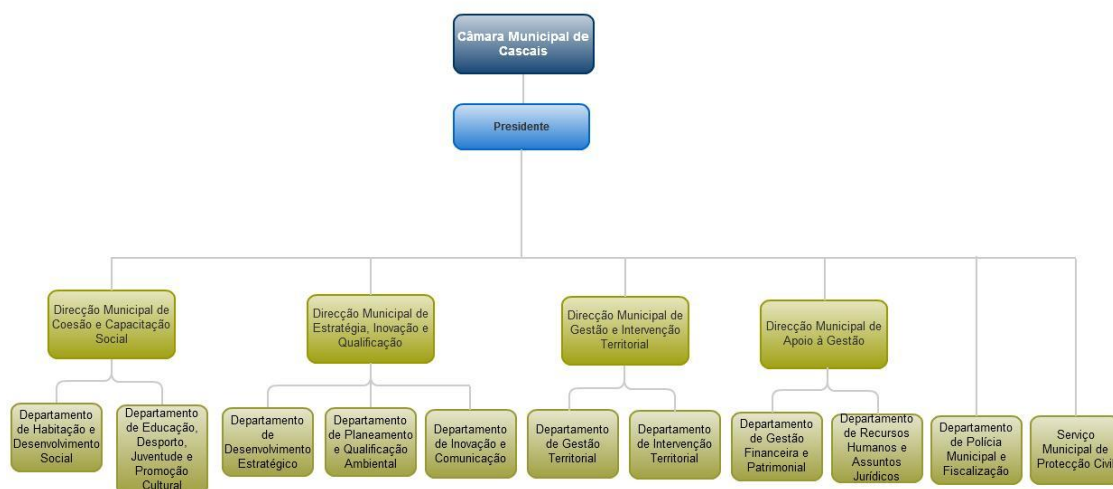
A organização, a estrutura e o funcionamento dos **serviços municipais de Cascais** orientam-se, pelos princípios da unidade e eficácia da acção, da aproximação dos serviços aos cidadãos, da desburocratização, da racionalização de meios e da eficiência na afectação dos recursos públicos, da melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado e da garantia da participação dos cidadãos, bem como pelos demais princípios constitucionais aplicáveis à actividade administrativa e acolhidos no Código do Procedimento Administrativo.

Neste enquadramento de objectivos prosseguidos, o município de Cascais<sup>74</sup>, adoptou na organização interna dos serviços municipais, o modelo de estrutura hierarquizado, constituído por: unidades orgânicas nucleares (direcções e departamentos municipais), unidades orgânicas flexíveis (divisões), subunidades orgânicas (unidades de apoio à gestão) e gabinetes (Anexo 5).

<sup>74</sup> Despacho n.º 17044/2011, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 242, de 20 de Dezembro; Despacho n.º 16338/2012, *Diário da República*, 2ª série, n.º 247, de 21 de Dezembro.



**Figura 9 – Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Cascais**



**Fonte:** elaborado com base no Despacho n.º 16338/2012, *Diário da República*, 2ª série, n.º 247, de 21 de Dezembro, pp. 40434.

A estrutura nuclear dos serviços é composta por quinze unidades orgânicas (na primeira versão de 2010, eram vinte e uma) (figura 9). Este modelo contempla: três<sup>75</sup> unidades orgânicas de suporte para apoiar a gestão e a organização do município; e, doze<sup>76</sup> unidades orgânicas operacionais que se caracterizavam por se direccionarem para a prestação de serviços directamente ao cidadão.

Na estrutura orgânica dos serviços do **município de Lisboa**<sup>77</sup> pretendeu-se: por um lado, quebrar a tradicional segmentação vertical dos serviços em compartimentos estanques, criando novas unidades transversais de âmbito territorial e reforçando a integração horizontal de recursos em unidades de enquadramento, suporte ou operacionais, comuns ao conjunto da actividade municipal; por outro lado, proceder à desconcentração e criar condições para reforçar a descentralização, territorial ou

<sup>75</sup> Direcção Municipal de Apoio à Gestão; Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial; Departamento de Recursos Humanos e Assuntos Jurídicos.

<sup>76</sup> Direcção Municipal de Coesão e Capacitação Social; Departamento de Habitação e Desenvolvimento Social; Departamento de Educação, Desporto, Juventude e Promoção Cultural; Direcção Municipal de Gestão e Intervenção Territorial; Departamento de Gestão Territorial; Departamento de Intervenção Territorial; Direcção Municipal de Estratégia, Inovação e Qualificação; Departamento de Desenvolvimento Estratégico; Departamento de Planeamento e Qualificação Ambiental; Departamento de Inovação e Comunicação; Departamento de Polícia Municipal e Fiscalização; Serviço Municipal de Protecção Civil.

<sup>77</sup> Aviso n.º 5589/2011, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 39, de 24 de Fevereiro; Deliberação n.º 1190/2011, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 101, de 25 de Maio.

especializada, de competências. A criação das Unidades de Intervenção Territorial corporiza o cruzamento destas duas pretensões na reforma orgânica. A desconcentração do urbanismo de proximidade, da gestão e manutenção do espaço público e de equipamentos ou da intervenção comunitária, em complemento com o movimento de descentralização de competências e recursos para as Freguesias, visa aproximar a decisão das pessoas e das necessidades de intervenção, como também integrar territorialmente um conjunto de políticas sectoriais, na actualidade repartidas por diversas unidades orgânicas, em particular no que respeita ao espaço público.

Igualmente como reflexo de um objectivo claro de integração horizontal, procedeu-se, nomeadamente, a um reforço das competências da Direcção Municipal de Projectos e Obras, a um reforço das competências de fiscalização da Polícia Municipal, à concentração no Departamento Jurídico do apoio jurídico e da instrução da totalidade dos processos de contra-ordenações, bem como a uma concentração das competências em matéria de tecnologias e sistemas de informação no Departamento de Modernização e Sistemas de Informação.

A nova orgânica articula, assim, um conjunto de unidades transversais ao conjunto da actividade municipal, com unidades de âmbito sectorial, que deverão orientar-se para as funções de natureza estratégica, de definição e execução das políticas municipais, de funções programáticas, normativas e de regulação.

A par da desconcentração e descentralização territoriais, pretendeu também, o município de Lisboa, a desconcentração e descentralização especializadas de algumas actividades, como as que envolvem a concessão da rede de saneamento<sup>78</sup> a uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos (EPAL - Empresa Portuguesa das Águas Livres, S. A.), a par da atribuição, a uma empresa municipal já existente (EGEAC - Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural, E.E.M.), da gestão de todos os museus e galerias que sejam propriedade ou geridos pelo município, bem como a atribuição da gestão e controlo de refeitórios municipais e equipamentos de protecção materno-infantil e ensino pré-escolar (creches e jardins de infância) aos Serviços Sociais.

---

<sup>78</sup> A intenção de criação dos Serviços Municipalizados para a Recolha de Resíduos Sólidos Urbanos, estando pendente a publicação do novo enquadramento legal, em apreciação na especialidade na Assembleia da República, o município optou por aguardar a conclusão dos trabalhos legislativos para uma final avaliação da iniciativa a formalizar, pelo que as competências do município em matéria de higiene urbana são prosseguidas no âmbito de uma unidade orgânica nuclear (Departamento de Higiene Urbana).

A orgânica dos serviços assenta na articulação de unidades orgânicas transversais e sectoriais. As unidades orgânicas transversais (conferir anexo 7) exercem funções de enquadramento, suporte, integração territorial ou partilha de recursos, comuns ao conjunto da actividade municipal. As unidades orgânicas sectoriais (conferir anexo 7) contribuem para a concepção e asseguram a execução das políticas municipais no âmbito de determinadas áreas das atribuições do município. A estrutura nuclear da organização interna dos serviços municipais é uma estrutura fixa, composta pelas seguintes unidades orgânicas, conforme consta do organograma (Figura 10 e Anexos 7).

**CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA**

**TRANSVERSAIS**

- Secretaria Geral
  - Departamento de Mídia e Comunicação
  - Departamento Jurídico
  - Departamento de Apoio aos Cidadãos e Serviços do Município
- Direção Municipal de Finanças
  - Departamento de Planos e Controlo Financeiro
  - Departamento de Contabilidade
  - Departamento de Apoio à Actividade Tributária
  - Central de Contas Municipais
- Direção Municipal de Recursos Humanos
  - Departamento de Recursos Humanos
  - Departamento de Desenvolvimento e Formação
  - Departamento de Saúde, Higiene e Segurança
  - Departamento de Meditação e Sistemas de Informação

**SECTORIAIS**

- Direção Municipal de Planeamento, Reabilitação e Gestão Urbanística
  - Departamento de Planos e Informação Geográfica e Cadastro
  - Departamento de Política de Solos e Valorização Patrimonial
  - Departamento de Planos e Reabilitação Urbana
  - Departamento de Informação Geográfica e Cadastro
  - Departamento de Construção e Manutenção de Infra-estruturas e Vias Públicas
  - Departamento de Construção e Manutenção de Habitação
  - Departamento de Construção e Manutenção de Equipamentos
  - Departamento de Instalações Elétricas e Mecânicas
  - Departamento de Empreendimentos, Projectos e Segurança
- Direção Municipal de Projectos e Obras
  - Departamento de Projectos e Obras
- Direção Municipal de Protecção Civil e Socorro
  - Departamento de Protecção Civil
  - Regimento de Sapadores Bombeiros
  - Departamento de Intervenção
- Policia Municipal

**TERRITORIAIS**

- Direção Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social
  - Departamento de Política de Habitação
  - Departamento de Gestão da Habitação Municipal
  - Departamento de Desenvolvimento Social
- Direção Municipal de Ambiente Urbano
  - Departamento de Ambiente e Espaço Público
  - Departamento de Higiene Urbana
  - Departamento de Recuperação e Manutenção Médica
- Direção Municipal de Mobilidade e Transportes
  - Departamento de Planos e Gestão de Mobilidade
  - Departamento de Gestão da Mobilidade e Tráfego
- Direção Municipal de Cultura
  - Departamento de Património Cultural
  - Departamento de Património Cultural
- Direção Municipal de Economia e Inovação
  - Departamento de Inovação e Sectores Estratégicos
  - Departamento de Emprego, Empreendedorismo e Empresas
- Direção Municipal de Educação, Juventude e Desporto
  - Departamento de Educação
  - Departamento de Desporto

**Unidade de Coordenação Territorial**

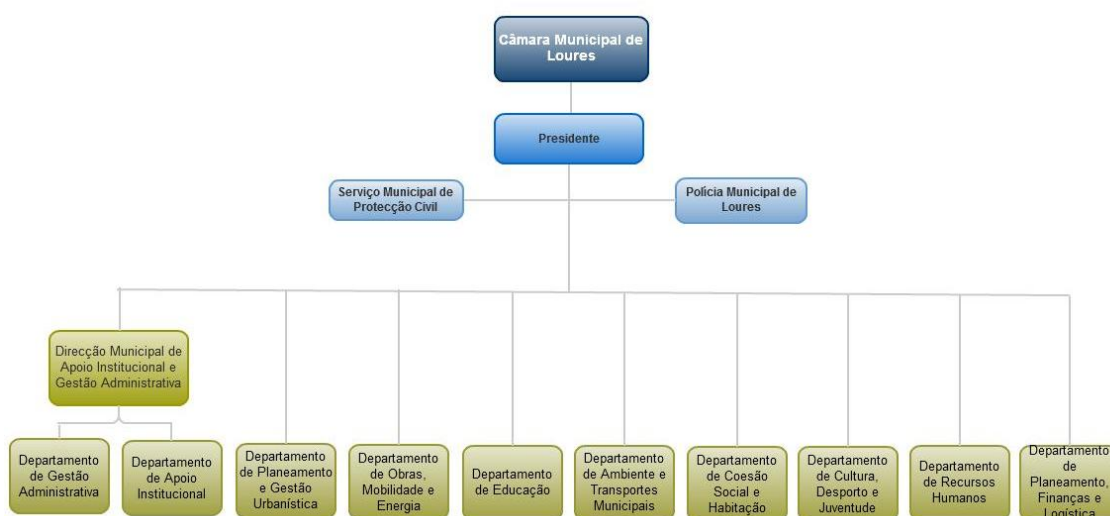
- Unidade de Intervenção Territorial Norte
- Unidade de Intervenção Territorial Oeste
- Unidade de Intervenção Territorial Oriental
- Unidade de Intervenção Territorial Centro
- Unidade de Intervenção Territorial Histórico

Os princípios e os objectivos gerais que estão contemplados na organização dos serviços da **Câmara Municipal de Loures**, pretendem: i) assegurar, no âmbito da

preparação e execução das decisões dos órgãos municipais, a prossecução das atribuições do município de Loures; ii) assegurar, no âmbito da sua actuação, o respeito pelos princípios legais e constitucionais que regulam a actividade administrativa; iii) promover a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados, nomeadamente, a qualidade do atendimento, a participação e a resposta oportuna ao cidadão, a desburocratização, a racionalização de meios e a eficiência na afectação de recursos públicos, devendo ser motivada a participação dos cidadãos, na definição das medidas necessárias à prossecução das atribuições municipais e dos objectivos referidos, nomeadamente através da informação e de meios de auscultação eficazes.

Neste contexto, a estrutura orgânica dos Serviços Municipais da Câmara Municipal de Loures<sup>79</sup> adoptou inicialmente (2010) e no âmbito do enquadramento legal de 2012, o modelo estrutural misto, caracterizado por: uma estrutura hierarquizada, constituída por unidades orgânicas nucleares, unidades flexíveis e subunidades orgânicas e uma estrutura matricial, constituída por equipas multidisciplinares<sup>80</sup> (Anexo 8 e figura 11)

**Figura 11 – Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Loures**



**Fonte:** elaborado com base no Despacho n.º 740/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 8, de 11 de Janeiro, pp. 1695.

<sup>79</sup> Despacho n.º 465/2011, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 5, de 7 de Janeiro; Despacho n.º 740/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 8, de 11 de Janeiro.

<sup>80</sup> Equipa Multidisciplinar das Áreas Urbanas de Génese Ilegal; Equipa Multidisciplinar de Desenvolvimento Económico, Promoção do Emprego e Turismo.

Este modelo contempla: três<sup>81</sup> unidades orgânicas de suporte para apoiar a gestão e a organização do município; e, oito<sup>82</sup> unidades orgânicas operacionais (acrescentando a Polícia Municipal e o Serviço Municipal de Protecção Civil), que se caracterizavam por se direccionarem para a prestação de serviços directamente ao cidadão.

Por sua vez, **o município de Mafra**<sup>83</sup> procedeu à reestruturação dos serviços, visando uma cultura orientada para a eficiência, desburocratização, modernização e qualidade no âmbito de uma administração aberta e participativa com racionalização e optimização dos meios humanos e materiais disponíveis. A reestruturação preconizada estabeleceu uma estrutura orgânica mais reduzida e concentrada com a redefinição das unidades nucleares: a presidência e administração geral, com a coordenação interdepartamental e apoio à decisão municipal; a unificação do atendimento público e das aquisições municipais; o planeamento e a gestão financeira; o urbanismo e as obras municipais reagrupados; o sociocultural e a vitalização das novas competências na área da educação; a criação de uma unidade departamental agrupando todas as áreas jurídicas, visando um acréscimo de qualidade e quantidade, no conhecimento jurídico por todos os intérpretes organizacionais e uma melhor defesa dos interesses municipais em todas as sedes e uma unidade nuclear divisional abarcando as novas tecnologias, a comunicação, a inovação e a modernização administrativa; por fim, as águas ficam como serviço concessionado.

Na organização foram extintos e alterados alguns serviços, por imposição legal (os gabinetes que passaram a inserir-se na orgânica administrativa municipal - gabinete de comunicação; gabinete de informática; gabinete de protecção civil e técnico florestal; serviço de polícia municipal); por aglutinação com outros em estruturas já existentes; ou, por estarem sobredimensionados face ao novo contexto.

---

<sup>81</sup> Direcção Municipal de Apoio Institucional e Gestão Administrativa (DMAIGA); Departamento de Planeamento, Finanças e Logística (DPFL); Departamento de Apoio Institucional (DAI).

<sup>82</sup> Departamento de Planeamento e Gestão Urbanística (DPGU); Departamento de Obras, Mobilidade e Energia (DOME); Departamento de Educação (DE); Departamento de Ambiente e Transportes Municipais (DATM); Departamento de Coesão Social e Habitação (DCSH); Departamento de Cultura, Desporto e Juventude (DCDJ); Departamento de Recursos Humanos (DRH); Departamento de Gestão Administrativa (DGA).

<sup>83</sup> Despacho n.º 466/2011, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 5, de 7 de Janeiro; Despacho n.º 1446/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 16, de 23 de Janeiro.

Este novo enquadramento organizacional procurou o equilíbrio na distribuição de funções, a concentração de meios em funções de suporte, com recurso crescente a novas tecnologias e a focalização em áreas de expansão ou de interesse estratégico do município a pensar na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

O enquadramento institucional obedeceu à seguinte estrutura: um nível político estratégico, sob a responsabilidade directa do executivo e mediante o contributo dos departamentos municipais, na concepção e materialização das grandes orientações; um nível operacional, sob a responsabilidade dos departamentos e divisões que concretizam as orientações político estratégicas.

Os serviços do município de Mafra organizaram-se internamente de acordo com o modelo de estrutura hierarquizado. O modelo compreende: uma estrutura nuclear, composta por unidades orgânicas nucleares (departamentos municipais); uma estrutura flexível, composta por unidades orgânicas flexíveis (divisões municipais) (Anexo 9 e figura 12)

**Figura 12 – Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Mafra**



**Fonte:** elaborado com base no Despacho n.º 1446/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 16, de 23 de Janeiro, pp. 3300.

A organização dos serviços na sua estrutura nuclear contempla as seguintes categorias de unidades orgânicas de carácter permanente: departamentos<sup>84</sup>, que

<sup>84</sup> Departamento Administrativo e Financeiro (DAF); Departamento Sociocultural (DSC); Departamento de Urbanismo e Obras Municipais (DUOM).

são unidades de gestão de áreas específicas de actuação do município, criados em razão da relação de proximidade ou complementaridade de funções e tarefas, e da importância do sector de actividade sob sua responsabilidade; divisões<sup>85</sup>, que são unidades de gestão de áreas específicas de actuação do município, integradas, em regra, na organização de um departamento.

O **município da Moita** enuncia como uma das suas prioridades estratégicas promover a modernização da administração municipal como elemento fundamental para uma governação autárquica qualificada e para uma maior eficiência na prestação dos serviços aos cidadãos.

O objectivo do ROSM, no município, é promover uma administração municipal mais eficiente e moderna, que contribua para a melhoria das condições de exercício da missão e das atribuições do município.

**Figura 13 – Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais da Moita**



**Fonte:** elaborado com base no Despacho n.º 744/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 8, de 11 de Janeiro.

<sup>85</sup> Divisão de Segurança (DS); Divisão de Comunicação, Informática e Modernização Administrativa (DCIMA).

Inicialmente, em 2010<sup>86</sup> (Anexo 10), a organização dos serviços municipais obedeceu ao modelo estrutural misto. O modelo de estrutura matricial foi aplicado no desenvolvimento de projectos transversais, por meio de equipas multidisciplinares. O modelo de estrutura hierarquizado foi aplicado às restantes áreas de actividade. O município da Moita estruturou-se em torno de cinco unidades orgânicas nucleares<sup>87</sup>.

A organização dos serviços municipais passou, em 2012<sup>88</sup>, a obedecer ao modelo de estrutura hierarquizado, em resultado do qual o município da Moita passou a estruturar-se em torno das unidades orgânicas nucleares<sup>89</sup> (departamentos). A estrutura flexível contempla divisões (Figura 13).

O número máximo de unidades orgânicas flexíveis do município foi fixado em 14, dentro dos limites previsto, e autorizada a criação de 5 unidades flexíveis não integradas em departamentos.

O **município do Montijo**<sup>90</sup> procedeu à reestruturação dos serviços, visando desenvolver um reforço no domínio da racionalização e optimização dos meios humanos e materiais disponíveis para o exercício da missão do serviço público que lhe está legalmente confiada. Considerou os seguintes princípios fundamentais para a gestão municipal: a gestão por objectivos; o planeamento, a programação, a orçamentação e o controlo das actividades a desenvolver de forma permanente; o desenvolvimento de um flexível sistema de informação de gestão; a afectação preferencial e flexível dos recursos municipais às actividades a desenvolver; a flexibilização estrutural em função das tarefas a realizar e da coordenação intra e interdepartamental permanente; o controlo de execução das actividades e permanente avaliação do desempenho, tendo em conta objectivos de eficácia, eficiência, economia e qualidade; a desconcentração progressiva de serviços e delegação de competências.

---

<sup>86</sup> Despacho n.º 466/2011, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 5, de 7 de Janeiro; Despacho n.º 659/2011, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 6, de 10 de Janeiro.

<sup>87</sup> Departamento de Administração e Finanças; Departamento de Recursos Humanos; Departamento de Planeamento e Gestão Urbanística; Departamento de Obras Municipais e Equipamento Mecânico; Departamento de Ambiente e Serviços Urbanos; Departamento de Assuntos Sociais e Cultura.

<sup>88</sup> Despacho n.º 744/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 8, de 11 de Janeiro.

<sup>89</sup> Departamento de Administração e Recursos Humanos; Departamento de Obras e Serviços Urbanos; Departamento de Assuntos Sociais e Cultura.

<sup>90</sup> Regulamento n.º 756/2010, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 190, de 29 de Setembro.



A partir destes princípios, os serviços do município de Montijo organizaram-se internamente de acordo com o modelo de estrutura hierarquizado. O modelo compreendia: uma estrutura nuclear, composta por unidades orgânicas nucleares (departamentos municipais); uma estrutura flexível, composta por unidades orgânicas flexíveis (divisões municipais); podem ainda ser criadas, no âmbito das unidades orgânicas flexíveis, subunidades orgânicas.

O modelo actual contempla: duas<sup>91</sup> unidades orgânicas de suporte para apoiar a gestão e a organização do município; e, três<sup>92</sup> unidades orgânicas operacionais que se caracterizavam por se direccionarem para a prestação de serviços directamente ao cidadão (Anexo 10 e figura 14)).

**Figura 14 – Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais do Montijo**



**Fonte:** elaborado com base no Regulamento n.º 756/2010, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 190, de 29 de Setembro.

Foi fixado em 15 o número total de unidades orgânicas flexíveis (divisões municipais); dentro dos limites previstos foi autorizada a criação de 1 unidade orgânica flexível não integrada em departamentos; e fixado em 21 o número total de subunidades orgânicas.

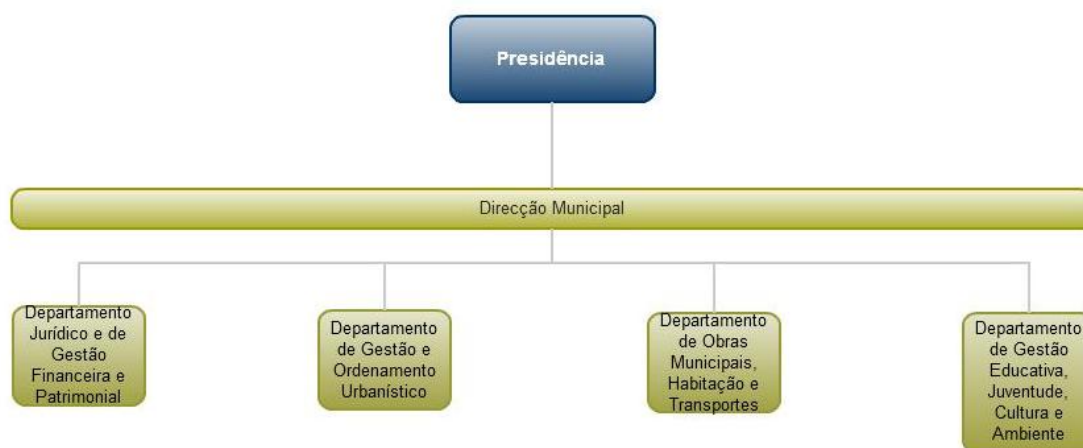
<sup>91</sup> Departamento da Presidência e de Administração Geral; Departamento de Recursos Humanos e Financeiros.

<sup>92</sup> Departamento de Ordenamento do Território e Urbanismo; Departamento de Obras e Meio Ambiente; Departamento de Desenvolvimento Social, Cultural e de Saúde.

No desempenho das suas atribuições, a **Câmara Municipal de Odivelas** prossegue os seguintes objectivos gerais: dinamizar o desenvolvimento socioeconómico do município, através da realização das acções e tarefas necessárias ao cumprimento dos objectivos constantes nos planos e programas de actividades aprovados pelos órgãos autárquicos; atingir padrões de qualidade e capacidade de resposta nos serviços prestados à população; gerir com eficiência os recursos disponíveis tendo em vista uma gestão racionalizada e moderna; promover a participação dos cidadãos e dos agentes socioeconómicos do município nos processos de tomada de decisão.

Os serviços municipais seguem, na sua organização interna, os seguintes princípios gerais: princípio do serviço às populações; princípio da administração aberta; princípio do diálogo; princípio da eficácia; princípio da qualidade e inovação; princípio da participação. Por sua vez, os princípios gerais de gestão seguem os critérios organizacionais e de funcionamento, através da: flexibilidade estrutural; coordenação permanente; desconcentração, descentralização e delegação de competências; automatização e empresarialização de serviços; transparência e celeridade da actividade técnico-administrativa.

**Figura 15 – Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Odivelas**



**Fonte:** elaborado com base no Despacho n.º 16632/2012, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 252, de 31 de Dezembro.

O modelo de organização dos serviços do município de Odivelas<sup>93</sup> é de estrutura hierarquizado e compreende uma estrutura nuclear, composta por unidades orgânicas nucleares<sup>94</sup>, correspondentes a uma direcção municipal e quatro departamentos municipais; uma estrutura flexível, composta por vinte e uma unidades orgânicas flexíveis; a estrutura orgânica municipal compreende ainda três unidades orgânicas de 3.º grau (Anexo 11 e figura 15).

No cumprimento dos limites fixados, por deliberação da 5.ª Sessão Ordinária da Assembleia Municipal de Odivelas, realizada no dia 10 de Dezembro de 2012, foram criadas 21 unidades orgânicas flexíveis, 3 unidades orgânicas de 3.º grau e 90 subunidades orgânicas.

O **município de Oeiras**<sup>95</sup> adoptou o modelo de estrutura orgânica hierarquizado, constituída por unidades orgânicas nucleares (direcções municipais e departamentos) e unidades orgânicas flexíveis (divisões, gabinetes, secções). Podem ainda ser criadas equipas de projecto, de carácter temporário, visando o aumento da flexibilidade e da eficácia na gestão e a concretização de objectivos específicos do município num quadro de mandatos precisos, dentro dos limites definidos pelos órgãos municipais competentes (Figura 16).

Atendendo às solicitações e desafios impostos à actividade municipal, existe a possibilidade de criação ou extinção de unidades orgânicas flexíveis, assegurando-se a permanente adequação do serviço às necessidades de funcionamento e de optimização dos recursos, tendo em conta a programação e o controlo dos custos e resultados. Será ainda possível a criação de equipas de projecto temporárias e com objectivos especificados, com vista ao aumento da flexibilidade e da eficácia na gestão, tendo em conta a programação e o controlo criterioso dos custos e dos resultados e com integral respeito pelos limites previamente fixados e aprovados pelos órgãos municipais competentes.

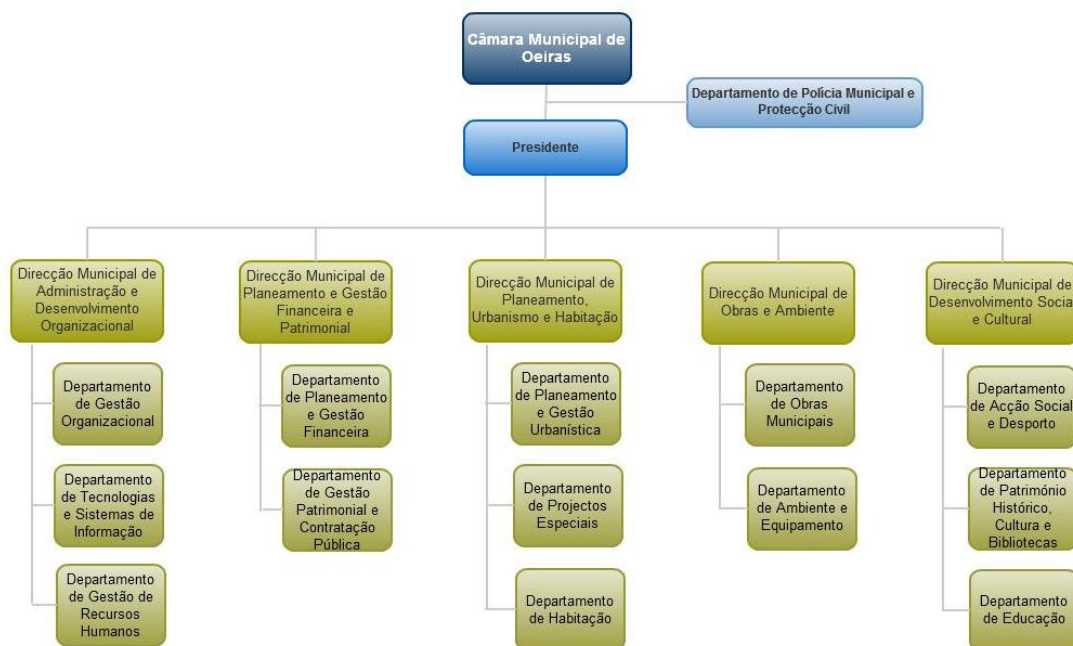
---

<sup>93</sup> Despacho n.º 16632/2012, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 252, de 31 de Dezembro.

<sup>94</sup> Direcção Municipal (Departamento Jurídico e de Gestão Financeira e Patrimonial; Departamento de Gestão e Ordenamento Urbanístico; Departamento de Obras Municipais, Habitação e Transportes; Departamento de Gestão Educativa, Juventude, Cultura e Ambiente).

<sup>95</sup> Despacho n.º 19354/2010, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 252, de 30 de Dezembro.

**Figura 16 – Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Oeiras**



**Fonte:** elaborado com base no Despacho n.º 19354/2010, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 252, de 30 de Dezembro.

O enquadramento institucional obedecerá à seguinte estrutura: um nível político-estratégico, sob a responsabilidade directa do executivo e mediante o contributo das direcções municipais, na concepção e materialização das grandes orientações; um nível operacional, sob a responsabilidade dos departamentos e divisões que concretizam as orientações político-estratégicas.

As estruturas informais organizam-se em: i) no âmbito das actividades administrativas e logísticas através de unidades de apoio administrativo, como sejam, as subunidades autónomas ou integradas em secções; ii) no âmbito das actividades de estudo e apoio à gestão através de comissões, de conselhos, de grupos de trabalho e de grupos de missão; iii) no âmbito das actividades operativas através de Sectores e núcleos, de Oficinas e de brigadas.

O movimento de modernização administrativa da administração pública iniciado no final de década de 90 e as recentes alterações legislativas, designadamente nos domínios do licenciamento urbanístico, da avaliação de desempenho e no estatuto do pessoal dirigente impõem o aprofundamento das reformas em matéria de (re)engenharia e (dê)s materialização de processos administrativos, bem como a

adopção de modelos organizativos mais flexíveis e adequados à prestação de respostas céleres e mais qualificadas à comunidade.

O novo enquadramento jurídico da organização dos serviços municipais, e a necessidade de os municípios adaptarem as suas estruturas organizacionais, levou a que o **município de Palmela** designa-se como uma das suas prioridades estratégicas promover a modernização da administração municipal para uma gestão autárquica qualificada que contribua para uma maior eficiência na prestação dos serviços aos cidadãos, sustentada nos recursos disponíveis.

A estrutura nuclear dos serviços municipais suporta-se no modelo aprovado no ano de 2007 que se julgou adequado com vista à promoção de políticas públicas inovadoras e participadas. O objectivo era promover uma administração municipal mais eficiente e modernizada que contribuísse para a realização da missão e das condições do exercício das atribuições e competências da autarquia.

**Figura 17 – Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Palmela**



**Fonte:** elaborado com base no Despacho n.º 680/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série n.º 7, de 10 de Janeiro, pp. 1533.

A Estrutura Orgânica da Câmara Municipal de Palmela<sup>96</sup> (Anexo 11) assentava num modelo estrutural misto, composto essencialmente pelo modelo de estrutura

<sup>96</sup> Deliberação n.º 2494/2010, Parte H, *Diário da República*, 2ª série n.º 253, 31 de Dezembro; Despacho n.º 470/2011, Parte H, *Diário da República*, 2ª série n.º 5, de 7 de Janeiro.

hierárquica. O modelo de estrutura matricial<sup>97</sup> foi aplicado no desenvolvimento de projectos transversais, que aglutinassem competências técnicas multidisciplinares.

O município de Palmela estruturava-se em torno de unidades orgânicas nucleares<sup>98</sup>, de unidades orgânicas flexíveis, no âmbito da estrutura hierarquizada.

A estrutura orgânica actual da Câmara Municipal de Palmela<sup>99</sup> assenta no modelo de estrutura hierarquizado. As unidades orgânicas nucleares<sup>100</sup> são constituídas por departamentos e as unidades orgânicas flexíveis são constituídas por divisões<sup>101</sup>. As subunidades orgânicas com o número máximo fixado em onze e as equipas de projecto com o número máximo fixado em quatro (Anexo 12 e figura 17)

Por sua vez, a **Câmara Municipal do Seixal**<sup>102</sup> adoptou o modelo de estrutura orgânica hierarquizado, que compreende: uma estrutura nuclear composta por unidades orgânicas nucleares (direcções municipais, departamentos e gabinetes); uma estrutura flexível, composta por unidades orgânicas flexíveis (divisões e gabinetes municipais); bem como por equipas de projecto. (Anexo 12 e figura 18)

A solução adoptada visa a agilização do aparelho técnico-administrativo e operacional da Câmara, permitindo a sua adaptação às dinâmicas de desenvolvimento municipais a curto e médio prazos, e aos objectivos anualmente fixados.

A sua adaptação às novas solicitações será assegurada pela possibilidade de criar e extinguir unidades orgânicas flexíveis e equipas de projecto, tendo em conta a

---

<sup>97</sup> As áreas de trabalho correspondentes a projectos transversais e que concentram competências técnicas multidisciplinares, designadamente o Gabinete de Protecção Civil, o Gabinete de Planeamento Estratégico e o Gabinete de Recuperação do Centro Histórico de Palmela constituem equipas multidisciplinares, no âmbito da estrutura orgânica matricial, e funcionam na dependência da Câmara.

<sup>98</sup> Departamento de Administração e Finanças; Departamento de Comunicação e Turismo; Departamento de Recursos Humanos e Organização; Departamento de Administração Urbanística; Departamento de Obras, Logística e Conservação; Departamento de Ambiente e Infra-estruturas; Departamento de Educação e Intervenção Social; Departamento de Cultura e Desporto.

<sup>99</sup> Despacho n.º 680/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 7, de 10 de Janeiro.

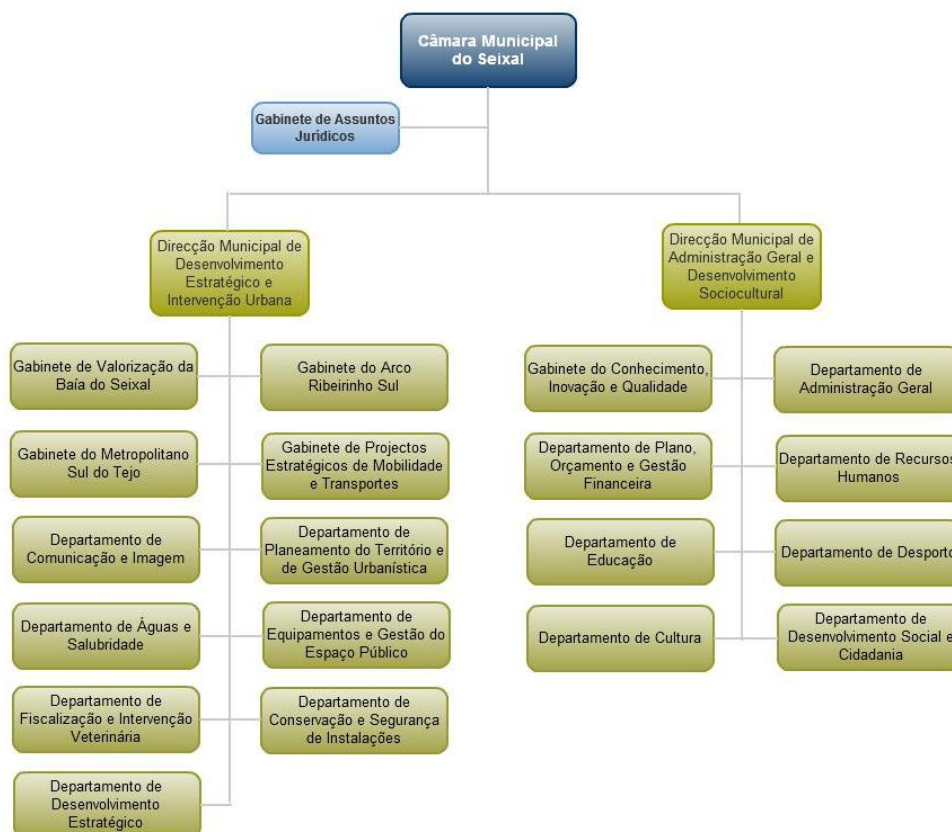
<sup>100</sup> Departamento de Organização e Administração Geral; Departamento de Planeamento e Gestão do Território; Departamento de Educação e Desenvolvimento Social e Económico.

<sup>101</sup> O número máximo de divisões a criar foi fixado em onze.

<sup>102</sup> Despacho n.º 19406/2010, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 253, de 31 de Dezembro; Deliberação n.º 91/2011, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 5, de 7 de Janeiro.

programação e o controlo dos custos e dos resultados e respeitando os limites previamente fixados e aprovados pelos órgãos municipais.

**Figura 18 – Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais do Seixal**



**Fonte:** elaborado com base no Despacho n.º 19406/2010, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 253, de 31 de Dezembro, pp. 63790.

A Câmara Municipal do Seixal, para o exercício da sua competência e realização das atribuições que legalmente lhe estão adstritas, estabeleceu a estrutura nuclear dos serviços, compreendendo as direcções municipais<sup>103</sup>, departamentos<sup>104</sup> e gabinetes

<sup>103</sup> Direcção Municipal de Desenvolvimento Estratégico e Intervenção Urbana; Direcção Municipal de Administração Geral e Desenvolvimento Sociocultural.

<sup>104</sup> Departamento de Comunicação e Imagem; Departamento de Desenvolvimento Estratégico; Departamento de Planeamento do Território e de Gestão Urbanística; Departamento de Águas e Salubridade; Departamento de Equipamentos e de Gestão do Espaço Público; Departamento de Fiscalização e Intervenção Veterinária; Departamento de Conservação e Segurança de Instalações; Departamento de Administração Geral; Departamento de Plano, Orçamento e Gestão Financeira; Departamento de Recursos Humanos; Departamento de Educação; Departamento de Desporto; Departamento da Cultura; Departamento do Desenvolvimento Social e Cidadania.

equiparados<sup>105</sup>. Esta estrutura está sobredimensionada, pelo facto de ainda não terem sido aplicadas as normas constantes no diploma de 2012, que irão, com certeza, proceder a uma reestruturação (diminuição) das unidades, conforme o sucedido nas outras autarquias.

Da aplicação dos critérios estabelecidos na Lei n.º 49/2012, de 29 de Agosto, e considerando os dados para o município, criaram-se as seguintes unidades orgânicas na estrutura dos serviços da **Câmara Municipal de Sesimbra**: dois departamentos; oito divisões; duas unidades funcionais; dezassete subunidades orgânicas; quinze gabinetes. A Câmara Municipal de Sesimbra<sup>106</sup> adoptou o modelo de estrutura hierarquizado, que compreende: uma estrutura nuclear composta por unidades orgânicas nucleares<sup>107</sup> (departamentos); a estrutura flexível, composta por unidades orgânicas flexíveis (divisões) e subunidades orgânicas (Unidades) (Anexo 13 e figura 19)

**Figura 19 – Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Sesimbra**



**Fonte:** elaborado com base no Despacho n.º 1198/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 13, de 18 de Janeiro, pp. 2751.

<sup>105</sup> Gabinete de Valorização da Baía do Seixal; Gabinete do Arco Ribeirinho Sul; Gabinete do Metropolitano Sul do Tejo; Gabinete de Projectos Estratégicos de Mobilidade e Transportes; Gabinete do Conhecimento, Inovação e Qualidade; Gabinete de Assuntos Jurídicos.

<sup>106</sup> Despacho n.º 1198/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 13, de 18 de Janeiro.

<sup>107</sup> Departamento de Administração e Finanças (DAF); Departamento de Obras, Logística e Ambiente (DOLA).



A estrutura e organização dos serviços municipais, aprovada mediante proposta da **Câmara Municipal de Setúbal**, em 1998<sup>108</sup>, sofreu posteriormente alterações significativas com a actualização da estrutura e organização dos serviços municipais, que foi aprovada mediante proposta da Câmara Municipal de Setúbal, em 2004<sup>109</sup>. O princípio da flexibilidade na gestão das organizações, é condição da sua eficácia e operacionalidade, pelo que, em 2007, o município considerou justificado proceder a novas alterações, tendo em conta a limitação de meios humanos e a necessidade de conter e reduzir os custos de estrutura, apesar dos sucessivos acréscimos de competências atribuídas aos municípios e da obrigação de melhorar a eficiência dos serviços, na resposta às necessidades dos munícipes. Neste sentido, considerou-se como a principal modificação a efectuar, a criação de duas divisões: a Divisão de Fiscalização e Contra-ordenações e a Divisão de Museus.

Posteriormente, com a publicação do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro, foi efectuado novo ajuste à estrutura que consistiu essencialmente, na adaptação da estrutura existente ao novo regime de organização dos serviços municipais tendo sido criados dois gabinetes novos: o Gabinete de Turismo e o Gabinete de Saúde, e duas novas divisões: a Divisão de Comunicação e Imagem e a Divisão de Higiene Urbana (Anexo 14).

A última alteração ao regulamento de organização e serviços municipais tem por base a aprovação da Lei n.º 49/2012, de 29 de Agosto<sup>110</sup>. Da aplicabilidade dos critérios referidos resulta que o número máximo de dirigentes que a Câmara Municipal de Setúbal poderá considerar foi de: 1 director municipal, 4 directores de

---

<sup>108</sup> Em 7 de Julho de 1998, por deliberação da Assembleia Municipal, em 23 de Julho de 1998, (publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 97 -A, n.º 174, de 30 de Julho de 1998) com as alterações introduzidas por deliberação da Assembleia Municipal em 27 de Abril de 2000, sob proposta aprovada pela Câmara Municipal, em 17 de Abril de 2000 (publicada no *Diário da República*, 2.ª série, apêndice n.º 62, 2.ª série, n.º 98, de 27 de Abril de 2000).

<sup>109</sup> Em 21 de Julho de 2004, por deliberação da Assembleia Municipal, em 30 de Julho de 2004, sendo publicado o respectivo Regulamento da Organização dos Serviços Municipais pelo aviso n.º 6801/2004, no *Diário da República*, apêndice n.º 113, 2.ª série, n.º 212, de 8 de Setembro de 2004. A estrutura e organização dos serviços municipais foi objecto de pequenas alterações na microestrutura e algumas rectificações, por deliberação de Câmara de 18 de Maio de 2005, publicadas pelo edital n.º 447/2005, no *Diário da República*, apêndice n.º 106, 2.ª série, n.º 147, de 2 de Agosto de 2005.

<sup>110</sup> Procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30 de Agosto, 64 -A/2008, de 31 de Dezembro, 3 -B/2010, de 28 de Abril, e 64/2011, de 22 de Dezembro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, inserindo-se na produção de diversos diplomas legislativos decorrentes da assinatura do memorando de entendimento entre o governo português e a Troika.

departamento (podendo ser acrescido 1, caso não seja criado o cargo de director municipal), 17 chefes de divisão e 4 cargos de direcção intermédia de 3.º grau.

Deste modo as principais alterações na estrutura de modelo organizativo da Câmara Municipal agora apresentadas, correspondem a: manutenção de 5 Departamentos Municipais; eliminação do Departamento de Recursos Humanos, passando a integrar o Departamento de Administração Geral, Finanças e Recursos Humanos; pela criação de apenas uma unidade orgânica flexível (divisão); eliminação de 10 unidades orgânicas flexíveis com o nível de Divisão; eliminação de 3 equipas de projecto; criação de 4 cargos de direcção intermédia de 3.º grau; eliminação de 5 subunidades orgânicas ao nível da Secção.

O modelo adoptado pela Câmara Municipal de Setúbal<sup>111</sup>, de estrutura orgânica é do tipo hierarquizado, por se tratar do modelo que, satisfazendo as necessidades de reorganização dos serviços municipais, melhor se adequará aos objectivos de flexibilização e permanente ajustamento dos serviços às necessidades existentes. Os serviços do município organizam-se em 6 unidades orgânicas nucleares (departamentos municipais), 17 unidades orgânicas flexíveis (divisões Municipais), 17 subunidades orgânicas e 4 Serviços Municipais (Anexo 15).

**Figura 20 – Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Setúbal**



Fonte: elaborado com base no Despacho n.º 1583/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 18, de 25 de Janeiro, pp. 4202.

A estrutura nuclear corresponde a uma departamentalização fixa da organização e é composta por unidades orgânicas de carácter permanente, com funções de âmbito

<sup>111</sup> Edital n.º 253/2010, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 57, de 23 de Março; Despacho n.º 1583/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 18, de 25 de Janeiro.

operativo e instrumental, integradas numa mesma área funcional, constituindo unidades de planeamento, direcção e gestão de recursos.

A estrutura organizacional dos serviços do **município de Sintra** surge essencialmente marcada pela necessidade de cumprimento dos limites máximos ao provimento dos cargos dirigentes que resultam da Lei n.º 49/2012, de 29 de Agosto, sendo esse o principal fio condutor da maioria das soluções adoptadas, as quais pretendem, veicular a optimização de meios humanos e materiais, bem como a eficiência no exercício da missão de serviço público legalmente confiada ao município.

Apesar das limitações decorrentes da lei, a orgânica dos serviços do Município de Sintra salvaguarda, de forma transversal, a qualidade e eficácia da acção municipal; os valores de serviço público, de responsabilidade e compromisso para com o cidadão; as opções organizativas que facilitem a inovação, a simplificação, a modernização; a partilha de recursos; a cooperação e articulação institucionais, essenciais para que, à escassez de recursos não corresponda menor qualidade e eficácia na acção municipal.

A gestão municipal desenvolve-se no quadro jurídico-legal aplicável à administração local. Complementarmente, serão adoptados critérios e procedimentos de uma gestão moderna e flexível, no sentido de uma mais racional gestão dos recursos, da melhor fundamentação e agilização dos processos de tomada de decisão e de um melhor acompanhamento das actividades de carácter estratégico para o desenvolvimento do município.

Para a prossecução das atribuições do município e das competências da Câmara Municipal de Sintra<sup>112</sup>, a organização interna dos serviços municipais obedece ao modelo de estrutura hierarquizado, constituída por unidades orgânicas nucleares<sup>113</sup>. O modelo também incorpora uma estrutura flexível, composta por unidades orgânicas

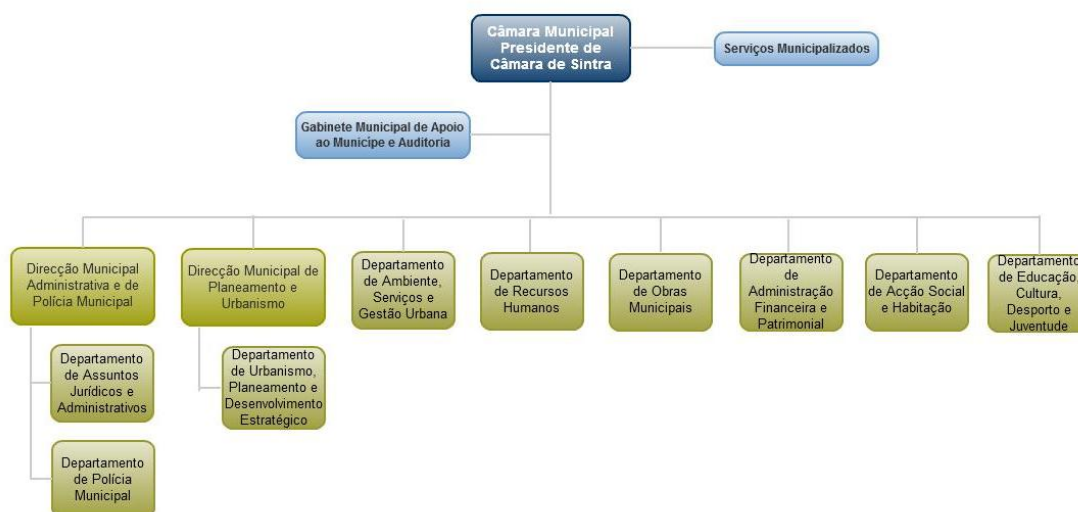
---

<sup>112</sup> Aviso n.º 1262/2010, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 12, de 19 de Janeiro; Despacho n.º 1199/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 13, de 18 de Janeiro.

<sup>113</sup> Direcção Municipal Administrativa e de Polícia Municipal (a qual integra o Departamento de Assuntos Jurídicos e Administrativos; o Departamento de Polícia Municipal); Direcção Municipal de Planeamento e Urbanismo (a qual integra o Departamento de Urbanismo, Planeamento e Desenvolvimento Estratégico; o Departamento de Ambiente, Serviços e Gestão Urbana; o Departamento de Obras Municipais; o Gabinete Municipal de Apoio ao Município e Auditoria; o Departamento de Recursos Humanos; o Departamento de Administração Financeira e Patrimonial; o Departamento de Acção Social e Habitação; o Departamento de Educação, Cultura, Desporto e Juventude. A estrutura nuclear contempla pois um total de 2 Direcções Municipais, 9 Departamentos Municipais e 1 Gabinete equiparado a Departamento Municipal.

flexíveis, correspondendo a divisões municipais, serviços municipais ou equipas de projecto. A estrutura flexível poderá compreender, ainda, unidades orgânicas flexíveis (divisões municipais, equipas de projecto, núcleos ou serviços), não integradas em direcções ou departamentos, num número máximo de seis (Anexo 16 e figura 21).

**Figura 21 – Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Sintra**



**Fonte:** elaborado com base no Despacho n.º 1199/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 13, de 18 de Janeiro

A sua adaptação às novas solicitações será assegurada pela possibilidade de criar e extinguir unidades orgânicas flexíveis e equipas de projecto, num quadro de permanente adequação às necessidades de funcionamento e de optimização dos recursos, tendo em conta a programação e o controlo criterioso dos custos e dos resultados e com integral respeito pelos limites previamente fixados e aprovados pelos órgãos municipais competentes.

A consolidação da autonomia do poder local democrático nas últimas décadas, traduzida na descentralização de atribuições, em diversos domínios, para as autarquias locais, pressupõe uma organização dos serviços autárquicos em moldes que lhes permitam dar uma melhor resposta às solicitações decorrentes das atribuições dos municípios e competências dos órgãos municipais.

A promoção da modernização da administração municipal está inscrita no **município de Vila Franca de Xira** como uma das suas prioridades estratégicas, como elemento fundamental para uma governação autárquica qualificada e para uma maior

eficiência e eficácia na prestação dos serviços ao cidadão. A melhoria das condições de exercício das atribuições do município, promovendo uma administração municipal mais eficiente e modernizada, constitui o objectivo do ROSM da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira.

O município de Vila Franca de Xira<sup>114</sup> procedeu, num primeiro momento, à reorganização dos seus serviços da câmara municipal, aprovando na Assembleia Municipal de 28 de Dezembro de 2010 o ROSM. A organização dos serviços municipais obedeceu ao modelo estrutural misto que compreendia: uma estrutura hierarquizada com uma estrutura nuclear, composta por nove unidades orgânicas nucleares, correspondentes a oito departamentos municipais e a um gabinete municipal equiparado a departamento; uma estrutura flexível, composta por o número máximo de trinta e sete unidades orgânicas flexíveis a criar por deliberação da Câmara Municipal, mediante proposta do seu Presidente. A estrutura matricial era composta por equipas multidisciplinares a criar por deliberação da Câmara Municipal até ao número máximo definido pela Assembleia Municipal e seria adoptada sempre que as áreas operativas dos serviços se pudessem desenvolver essencialmente por projectos; inicialmente o número de equipas multidisciplinares foi fixado em um (Anexo 17 e figura 22).

**Figura 22 – Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Vila Franca de Xira**



**Fonte:** elaborado com base no Despacho n.º 752/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 8, de 11 de Janeiro, pp. 1799.

<sup>114</sup> Despacho n.º 1240/2011, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 9, de 13 de Janeiro.

Mais tarde, em 2012, a nova organização dos serviços municipais obedeceu ao modelo estrutural hierarquizado<sup>115</sup> que compreende: uma estrutura nuclear, composta por cinco unidades orgânicas nucleares<sup>116</sup>; uma estrutura flexível, composta pelo número máximo de vinte unidades orgânicas flexíveis; existindo ainda a possibilidade da constituição de comissões, conselhos e grupos de trabalho, desde que tal se revele necessário em função de prossecução das atribuições municipais e mediante despacho do presidente da câmara.

## Síntese

A publicação da Lei n.º 49/2012, de 29 de Agosto, estabeleceu que os municípios teriam de adequar, obrigatoriamente, e até 31 de Dezembro de 2012, as estruturas orgânicas aos critérios nela previstos. Esta determinação legal tinha como um dos objectivos a redução do número de dirigentes na administração local e, naturalmente, também nos municípios da AML, através da aplicação de critérios exclusivamente quantitativos. Com efeito, os critérios adoptados não tiveram em conta a natureza das organizações ou as dinâmicas dos territórios, as suas características e necessidades. Todavia, e no quadro da autonomia do Poder Local, compete exclusivamente aos órgãos de governança dos municípios criar as estruturas orgânicas mais ajustadas à realidade dos respectivos territórios, considerando as suas especificidades, na tentativa de intervir e responder de forma adequada às suas populações.

A Lei referida, assim como a n.º 8/2012, de 21 de Dezembro<sup>117</sup>, influenciaram directamente a intervenção municipal na prestação dos serviços municipais, potenciando a empresarialização e a privatização de um conjunto de serviços prestados pelas autarquias, como a distribuição de água, a recolha de resíduos sólidos urbanos, ou a educação. Um potencial resultado deste enquadramento legislativo foi a redução dos serviços municipais, com implicações directas na prestação de serviços públicos, sendo que os municípios mais afectados foram aqueles que têm privilegiado a gestão directa dos serviços municipais e que exercem directamente as suas competências, não tendo optado pela externalização, nomeadamente, os da AML Sul. Este potencial enfraquecimento da acção municipal, através de normas

<sup>115</sup> Despacho n.º 752/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 8, de 11 de Janeiro.

<sup>116</sup> Departamento de Gestão Administrativa, Financeira e Jurídica (DGAFJ); Departamento de Gestão Urbanística, Planeamento e Requalificação Urbana (DGUPRU); Departamento de Obras, Viaturas e Infra-estruturas (DOVI); Departamento de Educação e Cultura (DEC); Departamento de Ambiente, Sustentabilidade, Desporto, Equipamentos e Desenvolvimento Social (DASDEDS).

<sup>117</sup> Vulgo lei dos compromissos.

organizacionais, poderá contribuir para o enfraquecimento dos serviços públicos prestados às populações pela acção municipal.

A nova legislação que regula o funcionamento dos órgãos e serviços autárquicos a novas realidades organizativas, procurou, no exercício das funções associadas, um modelo mais operativo, para garantir uma maior racionalidade e operacionalidade dos serviços autárquicos, assegurando uma maior autonomia de decisão associada a uma responsabilização mais directa dos autarcas.

Os municípios da AML já promoveram a revisão dos seus serviços (com excepção dos de Lisboa, Montijo, Oeiras e Seixal) e têm implementados os princípios e a filosofia descritas, designadamente, quanto à sua organização. Apesar da flexibilidade e diversidade que o modelo de organização contempla, a maioria dos municípios da AML adoptaram uma estrutura hierarquizada através de uma linha de responsabilidade, composta por órgãos com funções de gestão e serviços de natureza operativa e de apoio.

Na análise dos modelos de organização dos serviços nos municípios da AML, à luz das transformações a partir da legislação de 2009 e 2012, podemos encontrar um conjunto de conclusões.

Uma primeira conclusão reporta-se às alterações na organização dos serviços municipais, entre as legislações referidas, através de uma diminuição das unidades (departamentos e divisões) com uma perda de importância nas estruturas pela supressão ou pela junção das mesmas. Por outro lado, estas alterações tiveram implicações e adaptações a novas regras e uma redefinição da organização dos serviços nos municípios, num curto espaço temporal e englobado em formalidades e burocracias dificilmente ultrapassáveis. Uma questão a avaliar, como projecto futuro, é a implicação destas alterações e readaptações na prestação dos serviços às populações.

A maioria dos municípios da AML adoptou uma organização interna dos serviços municipais enquadrado no modelo de estrutura hierarquizado. As excepções são os municípios de Alcochete e Loures que preconizam um modelo de estrutura misto. No entanto, os municípios do Barreiro, Moita, Palmela e Vila Franca de Xira adoptaram, com o quadro legal de 2009, um modelo misto; actualmente com o novo diploma (2012) alteraram a sua organização para um modelo hierarquizado dos serviços municipais. Os dois municípios fora deste contexto geral, são o município de Alcochete

que passou de um modelo hierarquizado (2009) para um modelo misto (2012) e o município de Loures que manteve um modelo misto de organização dos serviços.

Os processos de reestruturação de serviços que os municípios efectuaram constituíram-se como um universo multifacetado, que reflectiram os territórios (mais ou menos densos e complexos) a que se reportavam. A complexidade está directamente relacionada com a dimensão (população, principalmente) dos municípios que interpretam e preconizam soluções e prestação de serviços mais diversificadas, com estruturas e unidades que enquadram as atribuições e as competências adstritas à Administração Local.

Os municípios de pequena dimensão, não dispendo de meios e enquadramento legislativo que permitissem soluções organizativas mais diversificadas e abrangentes, adoptaram modelos simplificados com a junção em departamentos de um conjunto de atribuições e competências municipais, enquanto que nos municípios com maior envergadura encontraram-se hipóteses e soluções mais engenhosas e abrangentes de estruturação dos serviços, baseadas num conjunto diversificado de actividades e serviços prestados, englobando a maioria das atribuições e competências que lhes estão adstritas.

Analizados os modelos de organização dos serviços das Câmaras Municipais da AML, iremos, em seguida, enquadrar e avaliar uma outra componente na gestão pública, a flexibilização da gestão nos serviços públicos locais.

## **7.2. A flexibilização da gestão nos serviços públicos locais**

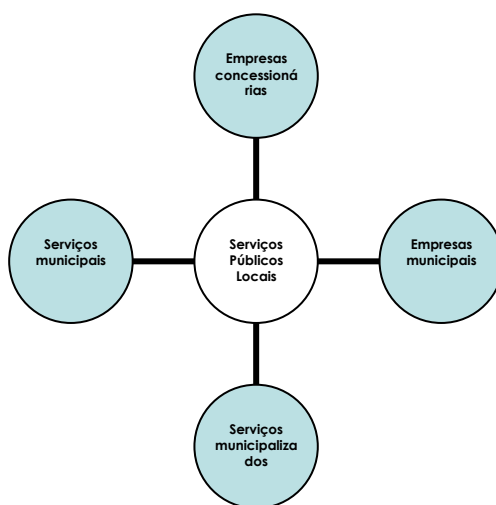
### **Tipos de serviços públicos locais e de organização empresarial**

O conceito de serviço público refere-se, simultaneamente, ao organismo de produção do serviço e à missão de interesse geral que é seu objecto. As autoridades públicas devem favorecer ou permitir a realização de missões de interesse geral, impondo, para isso, obrigações específicas de serviço público aos organismos de produção destes serviços. Estes serviços de interesse geral (SIG) representam actividades que podem ou não possuir interesse económico associado, sendo que, em qualquer dos casos, estarão sujeitos às obrigações específicas de serviço público e desempenham um papel importante na promoção da coesão social e territorial (Cruz, 2008).



O RJSEL classifica as actividades de responsabilidade autárquica delegáveis em Empresas Municipais (EM's), como "serviços de interesse geral", que englobam actividades com interesse económico associado (como a energia, os transportes, a distribuição de água, entre outras); e, os "serviços de promoção do desenvolvimento local e regional", que incorporam actividades sem interesse económico associado, pelo menos directamente (educação, reabilitação urbana, etc.).

**Figura 23 – Tipos de serviços públicos locais**



**Fonte:** Elaboração própria

As quatro modalidades de prestação de serviços públicos locais preponderantes em Portugal (Figura 23), têm as seguintes características (Cruz, 2008):

- Os *serviços municipais* correspondem a secções ou departamentos de uma determinada Câmara Municipal, sem qualquer tipo de autonomia relativamente a esta. Trata-se de um caso de gestão directa pura, em que o executivo municipal assegura a gestão e o órgão deliberativo (Assembleia Municipal) efectua o controlo da actividade. Os investimentos são financiados pelo orçamento da Câmara Municipal e outros possíveis subsídios externos.
- Os *serviços municipalizados* representam outra forma de intervir ao alcance das Câmaras Municipais, possuindo autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com uma contabilidade autónoma mas ainda sem personalidade jurídica (todos os contratos são outorgados pelo município). Deste modo, a prestação de serviços públicos de interesse local é explorada sob a forma industrial por conta e risco dos municípios. Os investimentos são financiados

directamente pelo orçamento dos serviços municipalizados e o recurso a crédito fica sujeito ao limite máximo de endividamento municipal.

- As *empresas municipais* podem ser detidas inteiramente pelos municípios<sup>118</sup>, podem ser, em parte, detidas pelos municípios e na parte remanescente por outros organismos públicos ou podem resultar de parcerias público-privadas (PPP). Estas parcerias são do tipo institucional, que implicam a cooperação entre os sectores público e privado numa entidade distinta. Pretende-se que o desenvolvimento de uma determinada actividade, com um modelo de gestão empresarial, consiga ganhos de qualidade e se obtenha racionalidade acrescentada. Estas entidades, devem explorar actividades que prossigam fins de interesse público; deter um objecto que se enquadre no âmbito das atribuições autárquicas; têm personalidade e capacidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial.
- As *empresas concessionárias* dos serviços públicos locais, englobam-se nas PPP do tipo puramente contratual, em que as parcerias assentam em relações contratuais a prazo. Esta modalidade de gestão tem tido alguma adesão ao longo dos anos<sup>119</sup>, tentando-se por essa via atingir eficácia e eficiência na gestão das actividades. No entanto, devemos equacionar se alguns destes serviços representam um bem essencial, com preocupações para além das económicas<sup>120</sup>.

## Enquadramento legal

Em Portugal, a criação de empresas por iniciativa municipal só se converteu numa realidade com dimensão significativa após 1998<sup>121</sup>. Antes disso, apesar de, pelo menos desde a lei das autarquias locais de 1977, o legislador autorizar<sup>122</sup> expressamente os municípios a fazê-lo, a criação de empresas municipais ou empresas públicas

---

<sup>118</sup> Ou associações de municípios no caso das intermunicipais.

<sup>119</sup> Essencialmente nos sectores do ambiente e dos transportes.

<sup>120</sup> Designadamente, nos serviços de promoção do desenvolvimento local e regional.

<sup>121</sup> Com a publicação da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.

<sup>122</sup> No seu artigo 48.º, n.º 1, alínea o), a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, atribuía à assembleia municipal a competência para autorizar o município "a formar empresas municipais"; posteriormente, o artigo 39.º, n.º 2, alínea g), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, reiterava a competência da assembleia municipal para autorizar o município "a criar empresas públicas municipais".

municipais assumiu um carácter pontual e episódico<sup>123</sup>.

No quadro legal, foi só a partir de 1998, com a entrada em vigor da Lei das Empresas Municipais Intermunicipais e Regionais (Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto), que se tornou possível para os municípios a criação de empresas para a prossecução dos mais diversos fins. Este diploma previa a constituição de EM's segundo três modalidades distintas: as *empresas públicas*, em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detinham a totalidade do capital; as *empresas de capitais públicos*, em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detinham participação no capital em associação com outras entidades públicas; e as *empresas de capitais maioritariamente públicos*, em que os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detinham a maioria do capital em associação com outras entidades privadas. Talvez pelo carácter pioneiro da lei em causa, o facto é que esta apresentava bastantes falhas e limitações, razão pela qual se equacionou a sua revisão através de uma nova abordagem.

O diploma de 1998 activou um generalizado processo de criação de empresas municipais, no início, sobretudo na modalidade de empresa pública e, nos últimos tempos da sua vigência, também de "empresas mistas", de capitais maioritariamente públicos<sup>124</sup>.

A partir de 1 de Janeiro de 2007, com a entrada em vigor da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (RJSEL), iniciava-se uma nova fase na evolução das empresas de iniciativa e âmbito autárquico. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do referido diploma, o sector empresarial local (SEL) "integra as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas".

O RJSEL promoveu uma ruptura com a abordagem da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto,

---

<sup>123</sup> Mesmo considerando as sociedades comerciais constituídas por iniciativa municipal, eram em pequeno número as empresas de âmbito municipal, antes do ano de 1998; apesar de tudo, havia alguns casos: **em 1971**, um caso especial, o da EPUL - Empresa Pública de Urbanização de Lisboa (Lisboa), criada por diploma legal (Decreto-Lei n.º 613/71, de 31 de Dezembro) como pessoa colectiva de direito público, com as características de empresa de âmbito e sob supervisão e orientação municipal; **em 1990**, a Tratolixo - Tratamento de Resíduos Sólidos, EIM (empresa intermunicipal); **em 1994**, a Fozcôa Invest, Energia, Turismo e Serviços (Vila Nova de Foz Côa), no formato de sociedade anónima, a EMEL - Empresa Pública de Estacionamento de Lisboa (Lisboa), Habitágua - Serviços Domiciliários, Lda. (Oeiras), a entrada do município verificou-se, em 1996, com 51% do capital da empresa; **em 1995**, a Gebalis - Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa (Lisboa) e a LEMO - Laboratório de Ensaios de Materiais de Obras, EIM (hoje empresa intermunicipal, Cascais e Oeiras); **em 1996**, a Esposende 2000 - Actividades Desportivas e Recreativas (Esposende), a Ambifaro - Agência para o Desenvolvimento de Faro (Faro), a Infraquinta - Empresa de Infra-estruturas da Quinta do Lago (Loulé) e a Emarlis - Empresa Municipal de Águas Residuais de Lisboa (Lisboa, entretanto extinta); e, **em 1997**, a GESLOURES - Gestão de Equipamentos Sociais (Loures).

<sup>124</sup> As designadas - por influência do direito da UE - parcerias público-privadas institucionalizadas.

e com a natureza da regulamentação aí contemplada. Em primeiro lugar, incorporou uma noção de empresa que quase a identificava com a sociedade comercial ("sociedade constituída nos termos da lei comercial"). Em segundo lugar, a lei desenvolve um modelo de regulação das empresas municipais que segue o "paradigma societário", que é constituído nos termos da lei comercial.

A legislação de 2006 estabeleceu, ainda, as condições jurídicas que as entidades autárquicas passavam a ter de cumprir para criar empresas<sup>125</sup>. Neste aspecto, observa-se a preocupação legislativa de algum "desvio" ligado às decisões de criação de empresas sem a fundamentação da racionalidade e da mais-valia do formato empresarial.

Um outro aspecto decorre do facto de a lei ter conferido uma atenção particular aos imperativos de transparência e de imparcialidade: por um lado, no domínio das relações entre as empresas e as entidades participantes, impondo, nesse âmbito, a regra segundo a qual a contabilidade deve identificar todos os fluxos financeiros com as entidades participantes, bem como o princípio de que quaisquer contribuições financeiras de entidades participantes têm de se disciplinar por contrato; por outro lado, quanto à actuação externa das empresas, estabelecem-se regras importantes sobre a imparcialidade e publicidade da contratação, impondo ainda a genérica sujeição das empresas às regras da concorrência.

### **Caracterização do sector empresarial local**

De acordo com a definição apresentada na legislação que regula o SEL existem duas categorias de empresas que o integram: i) as "Empresas na forma de sociedade comercial", propriamente ditas, que podem ser municipais, intermunicipais e metropolitanas<sup>126</sup>; ii) as "Entidades Empresariais Locais com natureza empresarial" ("entidades empresariais locais")<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> Uma disciplina detalhada, rigorosa e procedimental a cumprir na criação de empresas.

<sup>126</sup> Conforme o seu art.º 3º; nos termos do n.º 1 do artigo 3.º, "são empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais os municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, respectivamente, possam exercer, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante em virtude de alguma das seguintes circunstâncias: a detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; e o direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou de fiscalização."

<sup>127</sup> Reguladas no Capítulo VII da referida Lei (cf. n.º 2 do art.º 3º). Determina este artigo que: "Os municípios, as associações de municípios e as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto podem constituir pessoas

Como resulta da definição legal, integram o SEL quer as empresas sob influência dominante directa dos municípios, mas também, as que se encontram sob a influência dominante indirecta de municípios, de associações de municípios ou das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Podem assumir a figura de sociedades anónimas ou sociedades por quotas, podendo ser unipessoais e regem-se pelo regime jurídico do SEL, pelos estatutos e subsidiariamente pelo regime do sector empresarial do Estado e pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais.

A sua denominação deve integrar a indicação da natureza municipal (EM), intermunicipal (EIM) ou metropolitana (EMT). A criação de empresas e a decisão de aquisição de participações que confirmem influência dominante compete: i) à assembleia municipal, sob proposta da câmara (EM); ii) à assembleia intermunicipal, sob proposta do conselho directivo, com parecer favorável das assembleias municipais dos municípios integrantes (EIM); iii) à assembleia metropolitana, sob proposta da junta metropolitana, existindo parecer favorável das assembleias municipais dos municípios integrantes (EMT); iv) a decisão da criação das empresas, ou de tomada de uma participação que confira influência dominante deve ser precedida dos estudos técnicos que demonstrem a viabilidade económica das unidades, através da identificação do acréscimo de qualidade, da racionalidade dos custos acrescentada, em virtude do desenvolvimento da actividade através de uma entidade empresarial, sob pena da decisão incorrer em pena de nulidade e responsabilidade financeira.

O carácter municipal, intermunicipal ou metropolitano da empresa possibilita à entidade participante atribuir-lhe a prossecução de tarefas públicas, ou, a delegação de poderes de autoridade.

O objecto social das empresas é obrigatoriamente reportado à exploração de actividades de interesse geral, à promoção do desenvolvimento local e regional e à gestão de concessões, sendo expressamente proibida a criação de empresas tendo em vista o desenvolvimento de actividades de natureza exclusivamente administrativa, ou de cariz predominantemente mercantil ou cujo objecto social não se compreendam no âmbito das atribuições da autarquia ou da associação de municípios.

---

colectivas de direito público, com natureza empresarial, doravante designadas entidades empresariais locais".

Caberá aos órgãos executivos das entidades municipais/supramunicipais definir as orientações estratégicas que pretendem prosseguir com a empresa, as quais constarão do contrato de gestão ou do contrato programa, nas empresas de encarregadas da gestão de serviços de interesse geral ou da promoção do desenvolvimento local e regional, respectivamente, celebrado com as entidades participantes (Quadro 13).

**Quadro 13 – Objecto social das EM**

<b>Gestão de serviços de interesse geral</b>	<b>Promoção do desenvolvimento local e regional</b>	<b>Gestão de concessões</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assegurar a universalidade e continuidade dos serviços prestados;</li> <li>• Satisfação das necessidades básicas dos cidadãos;</li> <li>• Coesão económica e social local e regional;</li> <li>• Protecção dos utentes sem prejuízo da eficiência económica e do respeito dos princípios da não discriminação e da transparência</li> <li>• <b>CONTRATO DE GESTÃO</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção do desenvolvimento local ou regional;</li> <li>• Assegurar a promoção do crescimento económico local ou regional;</li> <li>• Eliminação de assimetrias;</li> <li>• Reforço da coesão económica e social local e regional</li> <li>• <b>CONTRATO PROGRAMA</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas que não integram nenhuma das duas categorias anteriores;</li> <li>• Gestão de concessões atribuídas por entidades públicas</li> <li>• <b>CONTRATO DE CONCESSÃO</b></li> </ul>

Fonte: Elaboração própria

Serão igualmente estes contratos que irão definir a missão ou objecto, a possibilidade de as empresas exercerem competências delegadas, e regularão a relação financeira entre as entidades, designadamente ao nível do desenvolvimento de política de preços ou das participações públicas a título de contrapartidas, conforme o caso. Já em relação às empresas encarregadas da gestão de concessões é expressamente proibida qualquer forma de financiamento por parte das entidades participantes.

A tutela económica e financeira das entidades empresariais locais é exercida pelas câmaras municipais, pelos conselhos directivos das associações de municípios e pelas juntas metropolitanas, consoante os casos, sem prejuízo do respectivo poder de superintendência.

As entidades empresariais locais devem ser extintas quando a autarquia ou associação responsável pela constituição tiver de cumprir obrigações assumidas pelos órgãos da entidade empresarial local para as quais o respectivo património se revele insuficiente.

Estas entidades podem ser transformadas em empresas, devendo essa transformação ser precedida de deliberação dos órgãos competentes para a sua criação.

### As variáveis influentes na criação de EM's

Teoricamente, seria possível aos municípios manterem o controle sobre toda a produção e prestação dos serviços públicos. No entanto, os recursos (custos) e as limitações de organização implica, por vezes, a delegação de actividades, em maior ou menor extensão, para prestadores externos ou em parceria. Existem um conjunto de variáveis que podem influenciar a criação ou a delegação do serviço numa entidade ou empresa exterior ao município (Tavares & Camões, 2005):

- O *tamanho da burocracia local*, ou seja, se o número de funcionários do governo local é elevado, os custos serão elevados, levando as autoridades locais a optar pela criação de empresas municipais, para dessa forma reduzi-los;
- Nos municípios caracterizados por *elevada densidade populacional e crescimento populacional*, a necessidade de externalização será maior, por dois motivos: existe a “pressão” para o município fornecer uma maior quantidade e diversidade de serviços; e também porque os grupos de interesse serão teoricamente mais activos potenciando a necessidade e o aparecimento de serviços específicos;
- A *fragmentação no município*, ou seja o número de freguesias, é susceptível de aumentar o número de empresas municipais, porque cada freguesia funciona como um grupo de interesses, um *lobby* ao governo municipal para mais e melhores serviços;
- A criação das empresas municipais também pode ser impulsionada por uma *concepção ideológica* de prestação de serviços municipais. Espera-se que os municípios governados à direita ou centro/direita serão mais favoráveis à criação de empresas municipais e ao outsourcing na prestação de serviços municipais;
- Para além da questão ideológica, uma outra variável de aferição está na identificação de uma *maioria de partido único* no órgão executivo do município. Espera-se que a presença de uma maioria potencie o número de empresas municipais, essencialmente, porque a tomada de decisão da sua criação fica facilitada.;

- Quando a dependência financeira é elevada, a criação de empresas municipais é menor. Em condições financeiras adversas (altos *deficits*), os municípios evitam a criação de empresas municipais (a legislação prevê esta questão). Esta é uma componente importante que tem influenciado a dinâmica da criação de EM's, como veremos em seguida.

### Caracterização geral em Portugal

Na recolha da informação realizada, apurou-se a existência em Portugal 315 EM's distribuídas por 159 municípios. Apresenta-se um quadro resumo com a síntese de informações que podem ser extraídas e conferidas no anexo 18.

**Quadro 14 – Informação geral sobre as EM's em Portugal**

EM's	Municípios com EM's	Município com maior n.º de EM's	Média de EM's por município com EM's	Média de EM's por município
315	159	Vila Nova de Gaia (7)	1,98	1,02

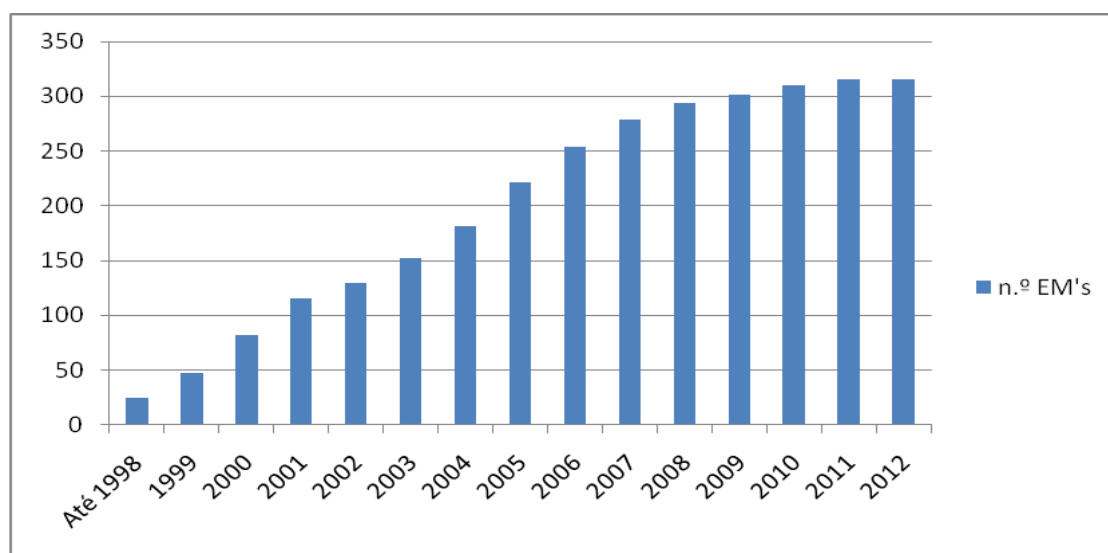
Se compararmos com o que Cruz (2008) apresentou, para as mesmas variáveis, verificamos que aumentou: o n.º de EM's, de 235 para 315; os municípios com EM's, de 129 para 159; a média de EM's por município, de 0,76 para 1,02; e a média de EM's por município com EM's, de 1,82 para 1,98. Um outro aspecto considerado, que evoluiu num outro sentido, foi o município com maior número de EM's, que em 2008 eram os de Lisboa e Cascais (8) e em 2012 é o de Vila Nova de Gaia (7). Este último aspecto relaciona-se com uma tendência que se observa nos últimos meses que é a da extinção ou fusão de EM's. Os critérios apertados de prestação de contas e do endividamento justificam, em parte, esta evolução.

Um aspecto interessante de avaliar é o da evolução do número de EM's ao longo do tempo em Portugal. Como vimos 12 empresas (uma delas entretanto extinta), actualmente municipais, foram criadas anteriormente à entrada em vigor da Lei n.º 58/98.



Depois da aprovação da Lei n.º 58/98, assistiu-se a um aumento significativo do número de empresas participadas (controladas pelas autarquias). Quando o RJSEL entrou em vigor já existiam 254 entidades deste género. Esta evolução pode ser observada na figura 24:

**Figura 24 – Evolução do número de EM's, desde 1998<sup>128</sup>, em Portugal**

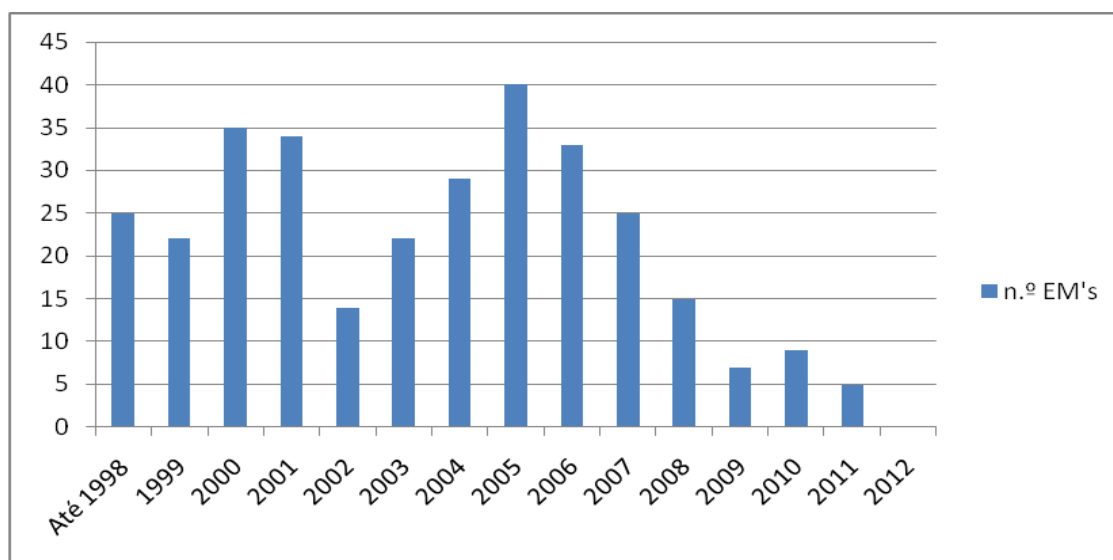


**Fonte:** Direcção Geral das Autarquias Locais; Instituto Nacional de Estatística; Livro Branco do Sector Empresarial Local; Registo Nacional de Pessoas Colectivas; Decretos regulamentares diversos.

Como se pode observar, a quantidade de EM's, em Portugal, manteve uma tendência de aumentar ao longo do tempo, até 2008, verificando-se que a partir dessa data se atingiu uma fase de estabilização do número de empresas. Entrámos, pois, num novo ciclo, em que o sistema está consolidado, aparecendo, como verificámos na recolha da informação, a dissolução e a fusão de EM's.

<sup>128</sup> Foram contabilizadas e têm representação no gráfico como EM's criadas até 1998 (13), empresas que foram fundadas anteriormente à Lei n.º 58/98 e que depois foram integradas e controladas pelo município e, posteriormente, enquadradas na legislação das empresas municipais.

**Figura 25 – Criação de EM's, desde 1998<sup>129</sup>, em Portugal**



**Fonte:** Direcção Geral das Autarquias Locais; Instituto Nacional de Estatística; Livro Branco do Sector Empresarial Local; Registo Nacional de Pessoas Colectivas; Decretos regulamentares diversos.

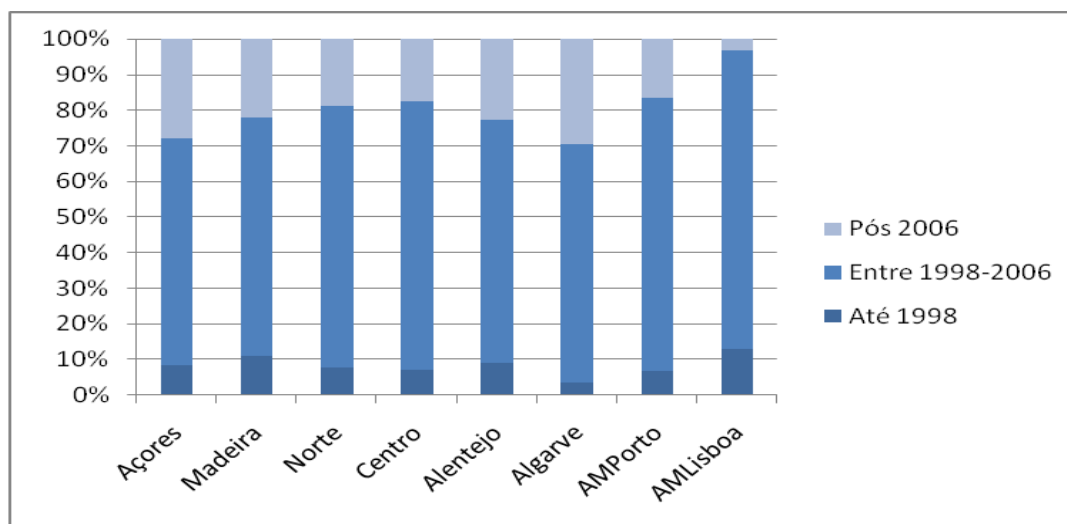
Depois da entrada em vigor da Lei 58/98, assistiu-se à progressiva criação destas entidades, primeiro de uma forma mais tímida com as autarquias a familiarizarem-se ao inovador diploma, e depois de uma forma mais intensiva com o apogeu em 2000 (35 empresas) e 2001 (34 empresas). Os anos de 2001 e 2005 foram de eleições autárquicas e marcam pontos bruscos de viragem neste gráfico. Com efeito, no ano que se segue ao das eleições há uma diminuição no número de EM's criadas (vinte de 2001 para 2002 e sete de 2005 para 2006). No entanto, a partir de 2002 o número de empresas criadas foi sempre crescente até às eleições seguintes, o mesmo não acontece após as eleições de 2005, isto dever-se-á, em parte, ao novo diploma (RJSEL) que entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2007, exigindo-se um novo período de adaptação por parte dos municípios. O máximo deste gráfico regista-se em 2005 com um total de 40 empresas criadas. Nesta fase já a prestação de serviços através de empresas municipais era, de certa forma, generalizada.

Analisando a criação de EM's por períodos, que correspondem aos enquadramentos legislativos (1998 e 2006), por regiões, em Portugal, e considerando as AM's como distintas neste quadro geral, verificamos que: é no período entre os diplomas, que corresponde a cerca de 8 anos, que são criadas mais EM's; nos Açores e no Algarve é onde podemos encontrar um maior peso percentual de criação de EM's pós-2006; nas

<sup>129</sup> Foram contabilizadas e têm representação no gráfico como EM's criadas até 1998 (13), empresas que foram fundadas anteriormente à Lei n.º 58/98 e que depois foram integradas e controladas pelo município e, posteriormente, enquadradas na legislação das empresas municipais.

AM's, principalmente na de Lisboa, o processo de criação de EM's já se encontra estabilizado (Figura 26).

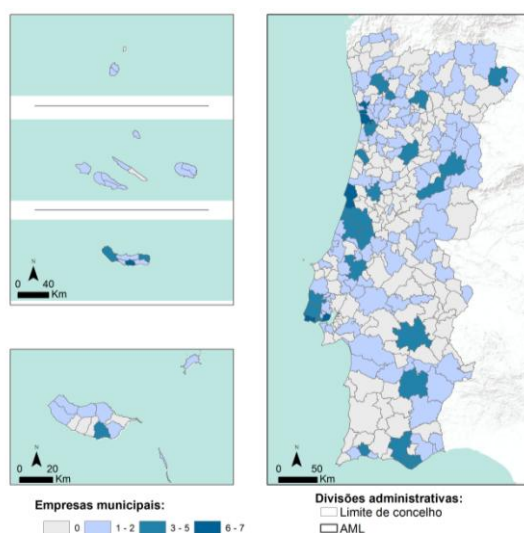
**Figura 26 – Períodos de criação de EM's, por região, em Portugal**



**Fonte:** Direcção Geral das Autarquias Locais; Instituto Nacional de Estatística; Livro Branco do Sector Empresarial Local; Registo Nacional de Pessoas Colectivas; Decretos regulamentares diversos.

Conhecida a evolução temporal da criação de EM's, em Portugal, é importante avaliar a sua distribuição no território. Para tal elaborou-se um mapa com os municípios para se perceber as tendências na distribuição/concentração das EM's (Figura 27).

**Figura 27 – EM's, por município, em Portugal**



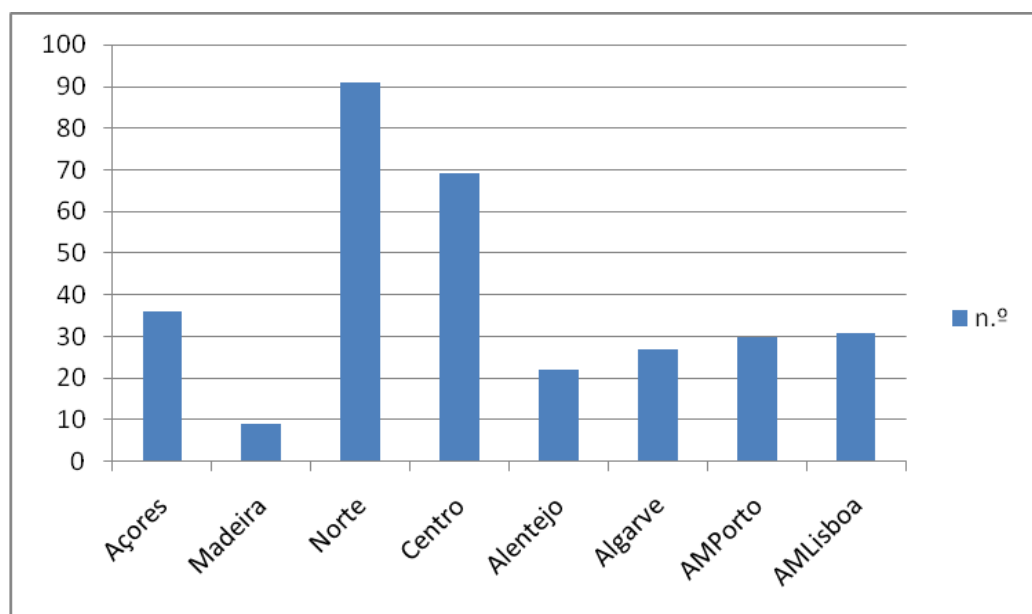
**Fonte:** Direcção Geral das Autarquias Locais; Instituto Nacional de Estatística; Livro Branco do Sector Empresarial Local; Registo Nacional de Pessoas Colectivas; Decretos regulamentares diversos.

**Elaborado** por Ricardo Almendra

A prestação de serviços públicos municipais encontra-se relativamente bem distribuída por todo o território nacional. Ao contrário do que é habitual em actividades de cariz económico, não existe uma diferença demasiado acentuada entre o litoral e o interior do país (excepção seja feita, por exemplo, no que toca ao Norte Alentejano). Por outro lado, observa-se, uma maior concentração destas entidades nas capitais de distrito. No Algarve a concentração de EM's em torno dos 4 centros mais importantes: Faro, Loulé, Olhão e Portimão. Salienta-se ainda, a concentração de EM's nas áreas metropolitanas, mas em municípios específicos, ou seja, na AM do Porto na Maia, Porto e Vila Nova de Gaia e na AM de Lisboa nos municípios da margem Norte (como ficará vincado na análise da AML).

Fazendo a análise ao nível das regiões (separando as AM's), observa-se que a as regiões do Norte e Centro agrupam mais de metade da totalidade de EM's. No plano oposto, encontramos o Alentejo e a Madeira, com um número reduzido de EM's. (Figura 28).

**Figura 28 – EM's, por região, em Portugal**



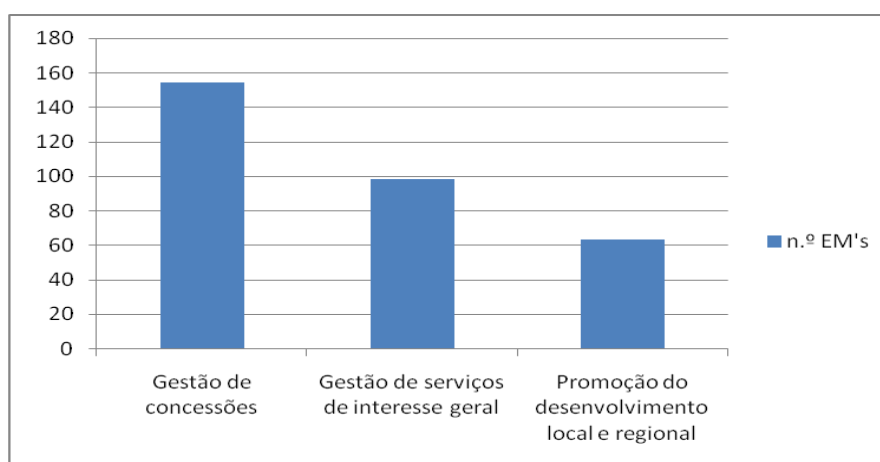
**Fonte:** Direcção Geral das Autarquias Locais; Instituto Nacional de Estatística; Livro Branco do Sector Empresarial Local; Registo Nacional de Pessoas Colectivas; Decretos regulamentares diversos.

Devemos salientar, também, a concentração de 1/5 das EM's nas duas AM. Se pensarmos no peso territorial no contexto do país, não deixa de ter um significado expressivo.

A região autónoma dos Açores é um caso de estudo interessante, pois apesar de se compreender que as barreiras físicas tornem mais complicado a gestão de serviços num único pólo, comparativamente com a Madeira, a expressão do número de EM's é significativo.

O objecto social das EM's enquadra-se na sua maioria (cerca de metade do universo) na gestão de concessões. Este objecto, em termos gerais, está englobado por EM's que não integram nenhuma das outras. Estão contidas nesta rubrica um conjunto de empresas que exploram e gerem um equipamento (muitos deles culturais, teatros e outros) (Figura 29).

**Figura 29 – Objecto social das EM's, em Portugal**



**Fonte:** Direcção Geral das Autarquias Locais; Instituto Nacional de Estatística; Livro Branco do Sector Empresarial Local; Registo Nacional de Pessoas Colectivas; Decretos regulamentares diversos.

Os serviços de interesse geral, sem interesse económico associado, incorporam a distribuição de água, saneamento e resíduos sólidos, assim como, estacionamento, transportes e suas infra-estruturas, serviços que são indispensáveis aos munícipes e que, em simultâneo, é apetecível do ponto de vista empresarial. Estes serviços estão representados em cerca de 1/3 das EM's.

Por último, os serviços de promoção do desenvolvimento Local e Regional, onde grande parte das actividades prestadas acarretam custos elevados, sem as compensações financeiras directas satisfatórias. Estão incluídas as actividades de urbanismo, reabilitação e espaços verdes, assim como, a promoção do desenvolvimento, entre outros. Estes serviços são os que têm menor expressão.

## Caracterização do SEL na AML

Na recolha da informação realizada, apurou-se a existência nos municípios da AML de 31 EM's distribuídas por 11 municípios. Apresenta-se um quadro resumo com a síntese das informações que podem conferidas no anexo 19.

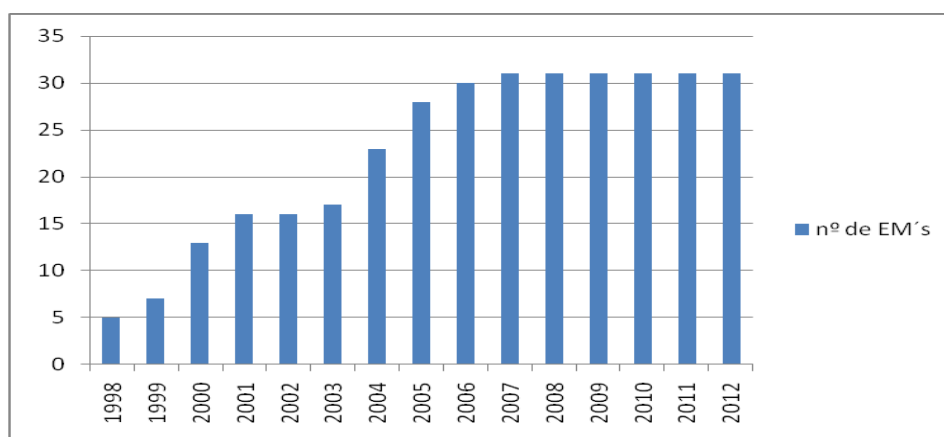
**Quadro 15 – Informação geral sobre as EM's nos municípios da AML**

EM's	Municípios com EM's	Município com maior n.º de EM's	Média de EM's por município com EM's	Média de EM's por município
31	11	Cascais e Lisboa (6)	2,82	1,63

As médias de EM's na AML são superiores aos valores apresentados para Portugal. No entanto, se fizermos uma análise mais específica, verificamos que 5 dos municípios<sup>130</sup> da AML concentram cerca de 77% das EM's de toda a região.

Depois da aprovação da Lei n.º 58/98, assistiu-se a um aumento significativo do número de empresas participadas (controladas pelas autarquias). Quando o RJSEL entrou em vigor já existiam 30 das actuais 31 entidades deste género. Esta evolução pode ser observada na figura 30:

**Figura 30 – Evolução do número de EM's, desde 1998, na AML**

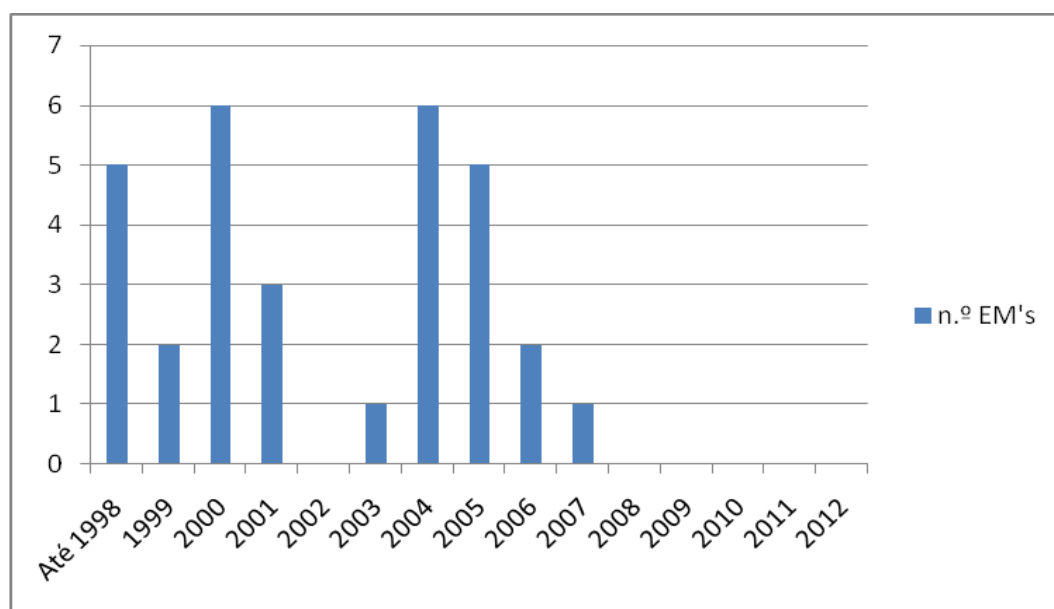


**Fonte:** Direcção Geral das Autarquias Locais; Instituto Nacional de Estatística; Livro Branco do Sector Empresarial Local; Registo Nacional de Pessoas Colectivas; Decretos regulamentares diversos.

<sup>130</sup> Cascais (6), Lisboa (6), Mafra (4), Oeiras (4) e Sintra (4).

Depois da entrada em vigor da Lei 58/98, assistiu-se à progressiva criação destas entidades, primeiro de uma forma mais tímida com as autarquias a familiarizarem-se ao inovador diploma, e depois de uma forma mais intensiva com o apogeu em 2000. Os anos de 2001 e 2005 foram de eleições autárquicas e marcam pontos de viragem neste gráfico. Com efeito, no ano que se segue ao das eleições há uma diminuição substancial no número de EM's criadas. O máximo deste gráfico regista-se em 2000 e 2004 com um total de 12 empresas criadas. Nesta fase já a prestação de serviços através de empresas municipais era, de certa forma, generalizada. A partir da publicação da nova legislação (2006) atingiu-se a fase de estabilização do número de empresas, mais cedo do que aconteceu em Portugal (Figura 31).

**Figura 31 – Criação de EM's, desde 1998, na AML**

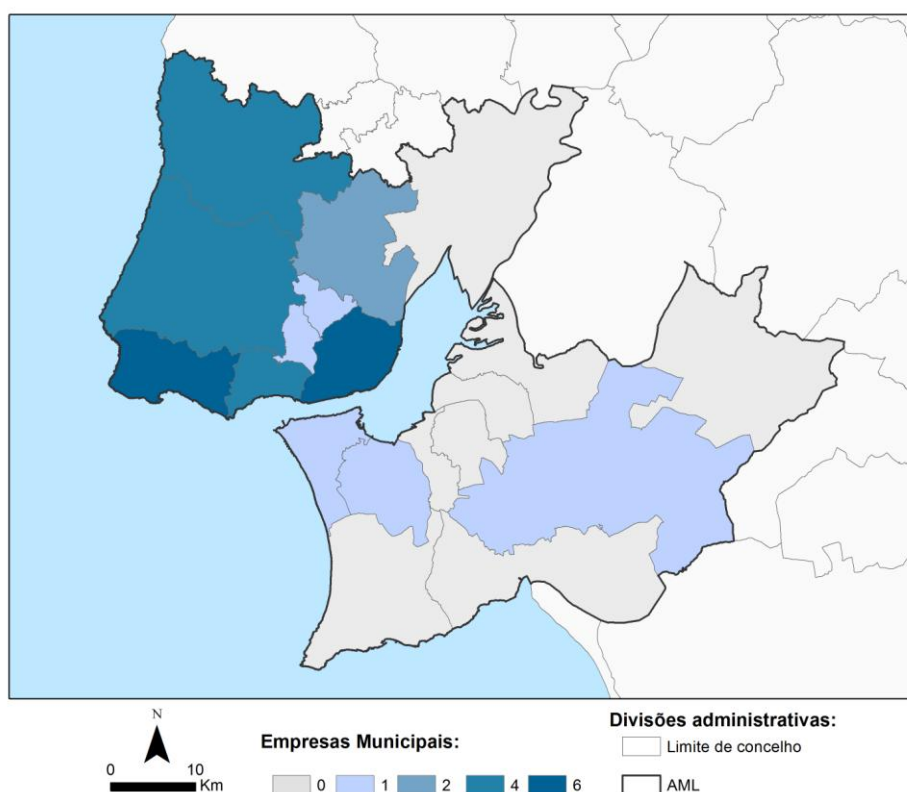


**Fonte:** Direcção Geral das Autarquias Locais; Instituto Nacional de Estatística; Livro Branco do Sector Empresarial Local; Registo Nacional de Pessoas Colectivas; Decretos regulamentares diversos.

Como referenciámos na análise do país, também na AML, a adesão e a propagação de empresas municipais, está associada ao aparecimento da legislação em 1998, fazendo com que os maiores incrementos de empresas municipais pelos municípios da AML estejam datados dos anos de 2000 e 2004. É entre os momentos legislativos que encontramos a constituição de um maior número de EM's. O crescimento acelerado do SEL correspondeu a uma fase de grande desenvolvimento local no domínio das infra-estruturas de água e saneamento básico e de promoção de várias outras actividades ligadas às economias locais e à estruturação do território.

Conhecida a evolução temporal da criação de EM's na AML, é importante avaliar a sua distribuição no território. Para tal elaborou-se um mapa com os municípios para se perceber as tendências na distribuição/concentração das EM's (Figura 32).

**Figura 32 – A distribuição das EM's nos municípios da AML**



**Fonte:** Direcção Geral das Autarquias Locais; Instituto Nacional de Estatística; Livro Branco do Sector Empresarial Local; Registo Nacional de Pessoas Colectivas; Decretos regulamentares diversos. **Elaborado por** Ricardo Almendra

A maior concentração de empresas municipais está nos municípios da AML Norte, com especial relevo no município de Lisboa e Cascais (6 cada), onde a densidade e a diversidade de problemas é mais acentuada, sentindo-se a necessidade de novas formas de gestão para a resolução dos mesmos. Para além dos municípios referidos, destacam-se Oeiras, Sintra e Mafra com 4 empresas municipais. Releva-se a dicotomia entre as duas margens da AML, na margem Sul apenas os municípios de Palmela, Seixal e Almada apresentam 1 EM. As variáveis da densidade populacional, municípios mais populosos, maior número de freguesias, têm uma relação directa com os municípios que aderiram ao SEL através da criação de empresas municipais.



No quadro 16, podem consultar-se os valores absolutos dos municípios portugueses e a respectiva quantidade de EM's associada (sendo que existem 7 municípios sem qualquer EM).

**Quadro 16 – EM's por município**

EM's (n.º)	0	1	2	3	4	5	6
Municípios (n.º)	7	5	1	0	3	0	2

Depois de analisada a distribuição temporal e geográfica destas entidades, pode-se averiguar como se encontram actualmente dispostas por partidos políticos. O quadro 17, que se apresenta de seguida, contém o número de EM's que cada município afecto a determinada cor política dispõe, no ano de criação e actualmente.

Como se pode ver, o PSD é o partido, sozinho ou em coligação com outros partidos do expectorio político de direita, que, por intermédio das suas autarquias, tutela a maior parte das EM's. Isto verifica-se, tanto na altura da criação das EM's, como na gestão actual dos municípios.

**Quadro 17 – Distribuição partidária das E.M.'s na AML**

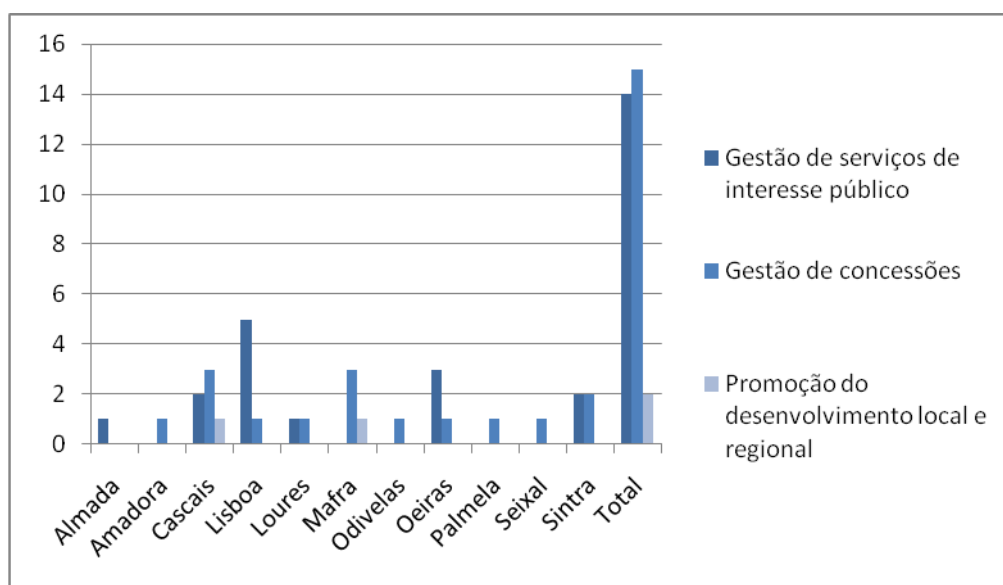
Partido	EM's (n.º) – criação (1)	EM's (n.º) - actualmente	% de EM's - criação	% de EM's - actualmente
PCP/PEV	5	3	16	10
PS/PCP	7	0	23	0
PS	3	4	10	13
PS com independentes	0	6	0	19
PPD/PSD	9	4	30	13
Independente (Ex-PPD/PSD)	0	4	0	13
PSD/CDS	6	6	20	19
PSD/CDS/PPM/MPT	0	4	0	13

(1) A EM EPUL não é conectada com nenhuma força política, pois foi criada em 1971.

Em termos médios, verifica-se que os municípios com EM's afectos ao PPD/PSD e aos partidos em coligação, possuem maior número destas entidades que os municípios com EM's dos restantes partidos. Esta é uma constatação mais vincada ligada com a afectação actual do poder autárquico. No ano de criação das EM's nos municípios da AML, o valor em termos percentuais, para o PS e PCP, sozinhos e em coligação, equivale a 50%.

O objecto social das EM's, nos municípios da AML, enquadra-se quase na sua totalidade na gestão de concessões (15) e serviços de interesse geral (14). Estão contidas nestas rubricas um conjunto de empresas que exploram e gerem um equipamento (muitos deles culturais, teatros e outros) e a distribuição de água, saneamento e resíduos sólidos, assim como, estacionamento, transportes e suas infra-estruturas, serviços que são indispensáveis aos munícipes e que, em simultâneo, são apetecíveis do ponto de vista empresarial (Figura 33).

**Figura 33 – Objecto social das EM's nos municípios da AML**



**Fonte:** Direcção Geral das Autarquias Locais; Instituto Nacional de Estatística; Livro Branco do Sector Empresarial Local; Registo Nacional de Pessoas Colectivas; Decretos regulamentares diversos.

Por último, os serviços de promoção do desenvolvimento Local e Regional, onde grande parte das actividades prestadas acarretam custos elevados, sem as compensações financeiras directas satisfatórias, em que estão incluídas as actividades de urbanismo, reabilitação e espaços verdes, assim como, a promoção do desenvolvimento, entre outros. Estes serviços praticamente não têm expressão na AML.

As áreas de actividade das EM's, nos municípios da AML, que apresentam maior representatividade são as de estacionamento/transporte, as de gestão/administração de equipamentos e infra-estruturas e as recreativas/desportivas (Crespo, 2008).

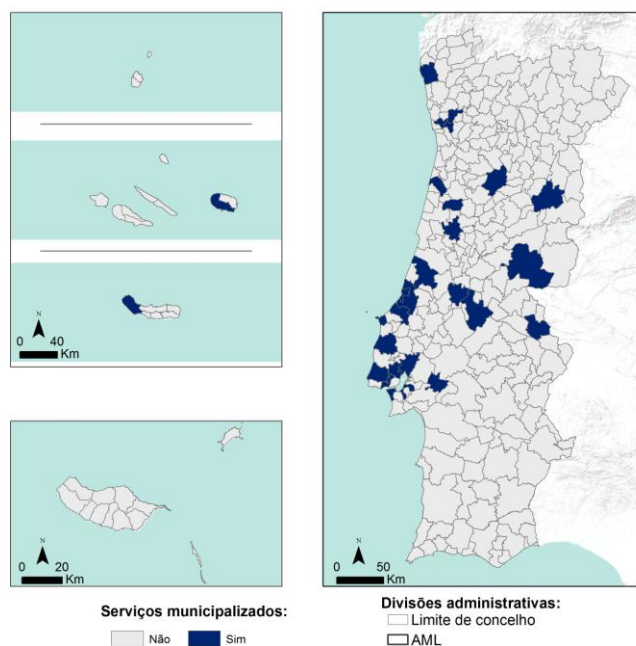
## Caracterização dos serviços municipalizados

Os serviços municipalizados representam outra forma de intervir ao alcance das Câmaras Municipais, apesar de não possuírem personalidade jurídica (todos os contratos são outorgados pelo município). Deste modo, a prestação de serviços públicos de interesse local é explorada por conta e risco dos municípios. São organizações do tipo empresarial que integram a pessoa colectiva “município”, prosseguem atribuições dos municípios, em concorrência com as empresas municipais, principalmente na área do abastecimento de água e saneamento.

Os serviços de água, saneamento e resíduos sólidos são indispensáveis aos munícipes e, em simultâneo, são apetecíveis do ponto de vista empresarial e são bastante atractivos para os privados. É bastante comum estas actividades serem exploradas por privados por via de concessões.

Em Portugal, existem 28 serviços municipalizados, a grande maioria (92%), prestam um serviço de água e saneamento, complementado, nalguns casos na mesma empresa, com a prestação de serviços dos resíduos urbanos, de electricidade ou transportes (Anexo 20 e figura 34).

**Figura 34 – Os serviços municipalizados, em Portugal**



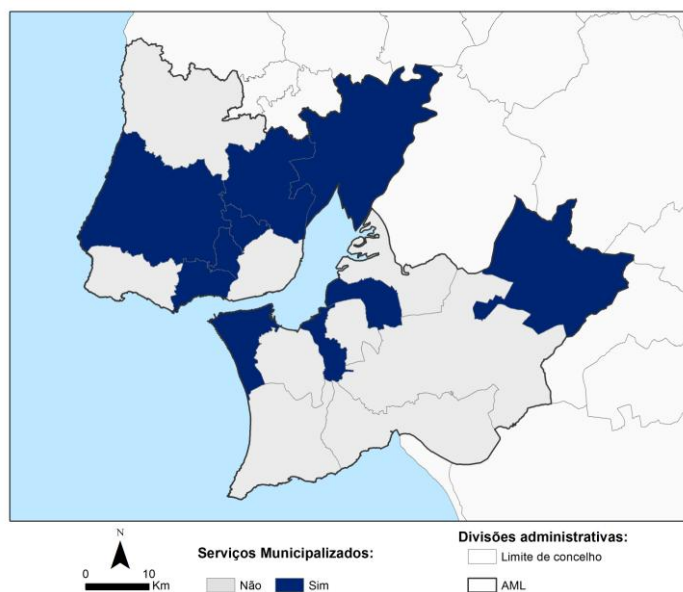
**Fonte:** DGAL, 2010; **Elaborado** por Ricardo Almendra

Fora da regra geral na prestação de serviços, que referimos, encontramos os serviços municipalizados de transportes, nos exemplos do Barreiro e de Coimbra.

A distribuição territorial, por município, dos serviços municipalizados em Portugal, apresenta duas claras “ausências”: no Sul e no Norte interior, assim como no arquipélago da Madeira. Apresentam-se como áreas de maior adesão, a AML e o prolongamento na faixa litoral para Norte.

Da totalidade dos serviços municipalizados que existem em Portugal, 25% (7) estão concentrados nos municípios da AML. Dois destes serviços englobam dois municípios, os casos de Loures/Odivelas<sup>131</sup> e Oeiras/Amadora<sup>132</sup>, que advêm do facto de terem feito parte do mesmo município, e que depois da separação mantiveram o serviço conjuntamente (Figura 35)

**Figura 35 – Os serviços municipalizados nos municípios da AML**



**Fonte:** DGAL, 2010 – **Elaborado** por Ricardo Almendra

<sup>131</sup> Os SMAS de Loures têm como missão distribuir água, recolher e drenar águas residuais e recolher e transportar resíduos sólidos urbanos, nos Municípios de Loures e Odivelas. A sua criação remonta a 1950, visando a exploração das redes de água e electricidade (transferida para a EDP em 1982), para 50 mil habitantes. Em 1994 verifica-se a municipalização do serviço de remoção, tratamento e destino final dos resíduos sólidos urbanos; em 1998 dá-se a adesão ao sistema Intermunicipal do tratamento, valorização e destino final Valorsul (Sistema Intermunicipal de Valorização de Resíduos); e, em 2002 a adesão do tratamento de águas residuais à empresa Multimunicipal Simtejo (Sistema Intermunicipal do Tejo Trancão).

<sup>132</sup> Os SMAS de Oeiras e Amadora, da Câmara Municipal de Oeiras, são um serviço público de interesse local, dotado de autonomia administrativa e financeira e explorado sob a forma industrial, no quadro da organização municipal. A missão dos SMAS consiste em garantir o abastecimento de água e a prestação de serviços de saneamento básico às populações residentes nos Concelhos de Oeiras e Amadora. As atribuições dos SMAS são: a captação, adução, tratamento e distribuição de água potável; a recepção e drenagem de esgotos, podendo incluir o seu tratamento; e a construção, ampliação e conservação da rede de água e esgotos, estações elevatórias e estações de tratamento de águas residuais.

Tal como em Portugal, na AML, os serviços prestados são essencialmente de água e saneamento, com a excepção do Barreiro<sup>133</sup> que tem um serviço municipalizado de transporte colectivo, conforme já tinha sido referido.

Também neste serviço, como nos outros analisados anteriormente, existe uma maior adesão e concentração nos municípios da margem Norte da AML.

## Síntese

Em geral, a adopção de novas formas de governação dos serviços públicos é associada a uma necessidade dos municípios para evitar limitações legais e despesas públicas e contornar a falta de flexibilidade na gestão dos serviços públicos. A criação das empresas municipais requerem a autorização da assembleia municipal e está sujeita ao controlo de uma fiscalização sucessiva pelo Tribunal de Contas. Para além destas exigências, todas as empresas municipais são caracterizadas por uma elevada flexibilidade de organização e têm maior poder de celebrar contratos com outras organizações públicas ou privadas.

A opção para a criação de uma empresa municipal parece estar relacionada com a tentativa de tirar vantagem da flexibilidade de controlo financeiro e de pessoal, a especialização dos serviços, as economias de escala e sinergias intermunicipais. A aprovação das empresas municipais também permite que os municípios evitem situações em que o mercado falha, como o *outsourcing* de empresas em mercados monopolistas.

Em Portugal, ocorreu um processo de descentralização administrativa no final dos anos 80 e a possibilidade dos municípios portugueses enveredarem pela empresarialização dos serviços públicos surge nos primeiros anos da década de 90. As empresas municipais transformaram-se rapidamente na forma mais usual para as autarquias prosseguirem os mais variados fins. Com o surgimento da legislação, aquilo que antes era uma excepção, ou seja, empresas com capitais públicos substituírem os

---

<sup>133</sup> O Serviço de Transportes Colectivos de Pessoas do Barreiro surgiu em 1957. Os Transportes Colectivos do Barreiro (TCB) integram o sistema de passe intermodal da Região de Lisboa a partir de 1977 e em 1987 a exploração é autonomizada sob a designação de Serviços Municipalizados de Transportes Colectivos do Barreiro (SMTCB).

departamentos municipais na prestação de serviços públicos, passou a ser uma regra (Crespo, 2008; Crespo & Cabral, 2010; 2012)

Os municípios têm ao seu dispor vários instrumentos para a prossecução das suas atribuições, podendo optar pelas formas organizativas através das quais entendem melhor poder alcançar os seus objectivos. A escolha da modalidade de prestação de serviços é também o resultado de preferências políticas e as consequências da distribuição de cada estrutura de governança.

Nem sempre são perceptíveis as razões que levam as autarquias a optar por uma empresa municipal, uma fundação, uma sociedade anónima ou uma por quotas. Parecem ser sobretudo razões casuísticas de ordem política e pessoal que orientam a escolha por um ou outro modelo, sobretudo quando as entidades foram criadas por iniciativa directa das autarquias. As empresas municipais também podem constituir uma forma de privatização “encapotada” dos serviços camarários. Com efeito, na maior parte dos casos, a sua criação mais não foi que a transferência de competências de serviços ou departamentos autárquicos, com os correspondentes funcionários (Crespo & Cabral, 2010; 2012).

As diferentes características socioeconómicas e políticas dos governos locais portugueses são relevantes para explicar as razões para a delegação de competência dos municípios a um conjunto de organizações públicas, em vez da produção interna. Quando o tamanho e a complexidade da organização interna se tornar um problema, os governos locais optam por uma organização especializada para a prestação de serviços. Como a análise empírica tem demonstrado, a heterogeneidade das preferências dos cidadãos locais é uma fonte adicional de pressão para a criação de empresas municipais. A diversidade de serviços prestados por empresas públicas a nível local, permite diferentes padrões de escolha de estruturas de governança pública.

Em síntese e tendo presente algumas das recomendações constantes no Livro Branco do Sector Empresarial Local (2011), cumpre-nos referenciar os seguintes aspectos:

i) A diversidade dos condicionalismos jurídicos, económicos e sociais introduzidos ao longo do tempo, levou a que as autarquias locais ampliassem, o perímetro do interesse geral, conduzindo a um alargamento do SEL, designadamente das EM, até 2006. Este alargamento procurou dar resposta às alterações percepcionadas pelas autarquias

locais acerca dos utentes dos serviços públicos, da procura feita pelos cidadãos, das necessidades a satisfazer e do funcionamento do mercado local;

ii) Paralelamente a esta tendência, a Administração Central tem vindo, também na última década, a transferir para as autarquias locais atribuições e competências em novos domínios – educação e assistência social - com recursos restritivos, a que acresce a pressão dos utentes para uma provisão adequada dos novos serviços o que, naturalmente, se repercute num acréscimo de intervenção e de custos para o poder local.

iii) Em função deste novo envolvimento, as autarquias locais vêem-se confrontadas com a necessidade de efectuar escolhas estratégicas e organizativas no que respeita ao modo de assegurarem a provisão dos bens e serviços públicos: a via da criação de empresas, por vezes em associação com entidades particulares (as empresas mistas, público-privadas), surgiu como uma alternativa aos outros dois tradicionais modelos organizativos de realização das missões autárquicas: a “produção interna”, através de órgãos e serviços municipais e de serviços municipalizados, por um lado, e a “externalização da produção”, mediante delegação ou concessão a terceiros, por outro lado, nomeadamente, através da criação de empresas municipais, participação em instituições empresariais e outras formas de externalização de funções com carácter de serviço público ou que visam corrigir falhas de mercado ao nível local. As empresas do SEL situam-se no ponto intermédio de um segmento de recta que tem num dos extremos a “produção interna” e no outro a “externalização da produção”.

iv) A actividade do SEL desempenha um papel importante na realização das atribuições das autarquias nos casos em que associa utilidade social com eficiência na provisão de bens e serviços públicos; uma grande parte das empresas ou entidades empresariais locais desenvolve a sua actividade na produção e distribuição de bens e/ou serviços com características de “bens públicos” ou de bens privados com externalidades positivas; uma parte menos significativa das empresas tem uma actividade mais comercial, visando colmatar falhas de mercado que se manifestam, com maior evidência, nos domínios da gestão do território, da organização produtiva de bens locais de mercado e do desenvolvimento do território e em municípios de menor dimensão e baixa densidade demográfica; a imagem pública associada às “empresas municipais” resulta de uma falta de informação clara sobre os seus objectivos, das dificuldades de acesso à informação sobre o seu funcionamento, da

falta de clareza jurídica e da adopção de práticas de gestão nem sempre as mais eficientes; do ponto de vista do equilíbrio financeiro, a situação de uma parte das empresas do SEL suscita preocupações, dados os valores assumidos por alguns rácios de natureza financeira e económica a que se fez referência no ponto relativo à sustentabilidade.

Os defensores da gestão de serviços públicos por EM's, consideram que os serviços municipais e municipalizados são obsoletos e não respondem eficientemente às solicitações. De facto, muitas vezes os autarcas são "obrigados" a constituir EM's para vencerem obstáculos meramente burocráticos ou restrições legais.

### **7.3. A cooperação entre municípios**

#### **Introdução**

O associativismo municipal, enquanto tipo de cooperação intermunicipal, constitui um meio de criação de pessoas jurídicas, privadas e/ou públicas, que visam reforçar a capacidade de gestão dos municípios procurando vantagens ao nível da eficiência, da racionalização dos recursos, da uniformização de procedimentos, da criação de economias de escala para a prossecução do interesse público.

A descentralização administrativa interliga-se com o reforço das escalas de gestão local, podendo ser encontrado pelo reforço da cooperação intermunicipal por via do associativismo ou da partilha de serviços, designadamente serviços intermunicipais.

Existem outras formas de cooperação intermunicipal, tais como: i) os acordos de cooperação, em que a colaboração é contratualizada; ii) as empresas intermunicipais, cuja colaboração é feita na lógica do mercado e pode envolver agentes distintos das autarquias locais; iii) as gemações, através de laços de cooperação entre municípios ou cidades de áreas geográficas diferentes.

O aumento e a concentração das populações em centros urbanos; o aumento do nível de tecnicidade decorrente da exigência de uma eficiência tecnológica e económica; o aumento das expectativas na prestação de serviço público, constituem-se como factores de pressão na exigência de uma determinada escala ao nível da governação local.



Em Portugal, a primeira referência que encontramos relativamente à cooperação intermunicipal, via associação de municípios, aparece em 1913<sup>134</sup>, permitindo-se a celebração entre câmaras municipais de acordos para a realização de melhoramentos e de serviços de utilidade comum.

Mais tarde, em 1940, o Código Administrativo previa as federações de municípios, criadas por decreto, para a realização de interesses comuns dos respectivos concelhos. A particularidade deste tipo de associativismo municipal decorre da existência de dois tipos de federações de municípios: voluntárias e obrigatórias.

A Constituição de 1976, na sua redacção inicial, previu o direito de os municípios criarem associações e federações de municípios, tendo em 1982 sido eliminada a referência às federações obrigatórias e, em 1997, a Constituição passou a prever a possibilidade de, por via de lei ordinária, serem conferidas atribuições próprias às associações e federação de municípios.

Em 1981<sup>135</sup>, aparece o primeiro diploma legal específico para associações de municípios, definindo estas como sendo pessoas colectivas de direito público criadas por acordo de dois ou mais vizinhos para a realização de interesses específicos comuns, isto é, interesses compreendidos nas atribuições dos municípios.

### **Enquadramento legal do associativismo**

O actual regime jurídico do associativismo municipal foi aprovado pela Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, o qual diferencia dois tipos de associações: as de fins múltiplos denominadas comunidades intermunicipais (CIM) e as de fins específicos (AMFE).

Os municípios das NUTS III<sup>136</sup> da Grande Lisboa e da Península de Setúbal, constituem a Área Metropolitana de Lisboa, enquanto as do Grande Porto e de Entre-Douro e Vouga, integram a Área Metropolitana do Porto. Estes municípios não se constituem em CIM, obedecendo as duas áreas metropolitanas a um regime jurídico específico<sup>137</sup> (conferir no Capítulo 6, o ponto 6.4.)

<sup>134</sup> Artigo 94.º da Lei n.º 88/1913, de 7 de Agosto.

<sup>135</sup> Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de Setembro, revogado pelo Decreto-Lei n.º 412/89, de 29 de Novembro e pela Lei n.º 172/99, de 21 de Setembro.

<sup>136</sup> Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos, indicando a numeração romana o nível de desagregação da classificação (por exemplo, III indica o 3.º nível de desagregação da classificação).

<sup>137</sup> Lei n.º 46/2008, de 27 de Agosto.

## **Enquadramento e caracterização das Comunidades Intermunicipais (CIM)**

As CIM são pessoas colectivas de direito público constituídas por municípios, que correspondem a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas NUTS, determinadas em diploma próprio. Quando ocorra a fusão de duas ou mais NUTS III contíguas e que integrem a mesma NUTS II, as CIM podem ter um âmbito regional.

Cada município só pode integrar uma única CIM, podendo, no entanto, pertencer a várias associações de municípios de fins específicos, desde que com fins diversos.

A instituição em concreto da CIM ocorre com a aprovação dos estatutos, pelas assembleias municipais, da maioria absoluta dos municípios que as integram. A adesão de novos municípios em momento posterior à sua criação, não depende do consentimento dos restantes.

O quadro legal actual prevê que as CIM e as áreas metropolitanas, criadas ao abrigo do anterior regime jurídico<sup>138</sup>, sejam convertidas em CIM correspondentes às unidades territoriais definidas com base nas NUTS III em que se integram, na condição cumulativa da instituição em concreto da CIM e da aprovação dos estatutos pelos respectivos órgãos.

As CIM exercem atribuições no âmbito da promoção do desenvolvimento regional, da articulação dos investimentos públicos de carácter supramunicipal e da gestão contratualizada do QREN, bem como as competências que lhes venham a ser transferidas pela Administração Central ou delegadas pelos municípios. As CIM têm como órgão deliberativo a assembleia intermunicipal, constituída por membros de cada assembleia municipal<sup>139</sup> e como órgão de direcção o conselho executivo, constituído pelos presidentes das câmaras municipais.

Estas entidades podem criar serviços de apoio técnico e administrativo, dispondo de mapa de pessoal próprio preenchido por recurso aos instrumentos legais de mobilidade geral, preferencialmente de trabalhadores provenientes dos mapas de pessoal dos municípios integrantes, de associações de municípios, de assembleias distritais ou de serviços da administração directa ou indirecta do Estado.

---

<sup>138</sup> Leis n.ºs 10 e 11/2003, de 13 de Maio.

<sup>139</sup> Eleitos de forma proporcional tendo em conta o número de eleitores de cada município.

Para além do já referido, as CIM têm património e finanças próprios, destacando-se de entre os seus recursos financeiros, além das receitas próprias: as transferências do Orçamento do Estado; as contribuições dos municípios integrantes; o produto de empréstimos, nos termos legalmente aplicáveis, designadamente no que se refere aos limites de endividamento dos municípios integrantes; as transferências resultantes da contratualização com a administração central e outras entidades públicas ou privadas; e os montantes de co-financiamento comunitário ou nacional.

### **Análise das CIM em Portugal**

Encontram-se actualmente constituídas 23 Comunidades Intermunicipais, abrangendo todo o território continental português (Anexo 22).

Da análise da informação disponível é possível observar que a população abrangida pelas CIM é de cerca de 6 milhões de habitantes.

Apesar de ser reconhecido o potencial papel dinamizador que as CIM poderão vir a exercer no reforço da coesão nacional, tal não tem acontecido. A promoção da solidariedade inter-regional no quadro global de políticas de desenvolvimento, dando desta forma prioridade à eficiência da gestão pública, não esquecendo a racionalização e redução das despesas correntes através de ganhos de escala, assegurando, do mesmo passo, a manutenção da prestação de serviços públicos de qualidade e de proximidade, são alguns dos exemplos da sua contribuição.

A valorização do papel das CIM deverá ser efectuada de acordo com o princípio do gradualismo, privilegiando por um lado a melhoria da eficácia da acção naquele que constitui actualmente o seu núcleo central de atribuições e competências e por outro lado a adopção de mecanismos de delegações de competências da Administração Central ou dos municípios, bem como a correspondente contratualização de objectivos e recursos técnicos ou financeiros.

As CIM poderão constituir-se como um actor importante, no contexto do seu território, da prossecução das metas estabelecidas na respectiva estratégia de desenvolvimento, promovendo as actividades e/ou iniciativas de planeamento, de concertação estratégica e de monitorização da acção pública ao nível intermunicipal indispensáveis para o efeito, em parceria com as principais instituições locais e em articulação com as estratégias europeias, nacionais e da NUT II onde se

inserem.

### **Enquadramento e caracterização das Associações de Municípios de Fins Específicos (AMFE)**

As associações de municípios de fins específicos (AMFE) são pessoas colectivas de direito privado criadas para a realização em comum, de interesses específicos dos municípios que as integram. Actuam na defesa de interesses colectivos de natureza sectorial, regional ou local assentando em modelos territoriais e objectivos flexíveis.

Compete às câmaras municipais dos municípios interessados, a constituição em AMFE, cabendo às respectivas assembleias municipais a aprovação do acordo constitutivo. Os estatutos das AMFE devem incluir a sua denominação, a sede e a composição; os fins da associação; os bens, serviços e demais contributos com que os municípios concorrem para a prossecução das suas atribuições; as competências dos seus órgãos; a estrutura orgânica e o modo de designação e funcionamento dos seus órgãos, bem como a sua duração, quando a associação de municípios de fins específicos não se constitua por tempo indeterminado.

Após integração numa AMFE, os municípios constituintes obrigam-se a nela permanecer por um período de três anos, sob pena de perda de todos os benefícios financeiros e administrativos, e, de não poderem integrar, num período de dois anos, outras associações com finalidade idêntica.

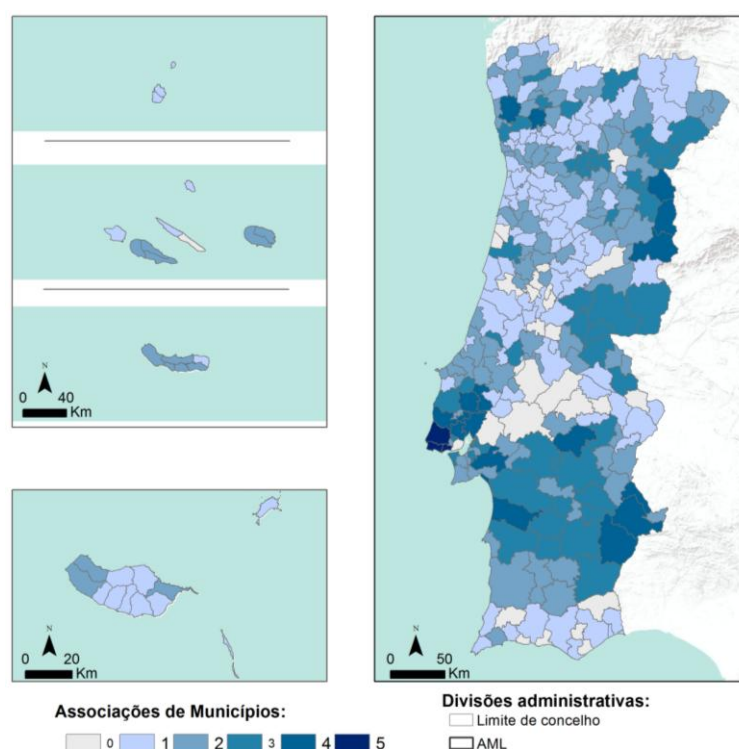
As AMFE têm património e finanças próprios, destacando-se de entre os seus recursos financeiros, além das receitas próprias: as contribuições dos municípios integrantes; o produto de empréstimos, nos termos legalmente aplicáveis, designadamente no que se refere aos limites de endividamento dos municípios integrantes; as transferências resultantes da contratualização com a administração central e outras entidades públicas ou privadas; os montantes de co-financiamento comunitário ou nacional.

### **Avaliação das Associações de Municípios em Portugal**

De acordo com a informação disponível na DGAL encontram-se constituídas 53 associações de fins específicos (Anexo 23).

Pela leitura dos dados, verifica-se que 283 municípios integram pelo menos uma associação de municípios, no entanto, grande parte deles pertencem a mais de uma associação. Na análise à figura 36, concluímos que os “cheios” se encontram em determinadas zonas do país: praticamente toda a zona fronteiriça a Norte do Algarve; o extremo Nordeste do país; todo o Alentejo, com excepção da zona mais a Norte deste; AML Norte.

**Figura 36 – Distribuição das Associações de Municípios, em Portugal**



**Fonte:** DGAL, 2010; **Elaborado** por Ricardo Almendra

Apenas 25 municípios não estão associados a nenhuma associação, e os “vazios”, distribuem-se pelo: Algarve; Norte do Alentejo na transição para o centro do país; zona litoral Norte e Centro com prolongamentos para o interior.

Quanto ao domínio de intervenção, tendo em conta o código da actividade económica (CAE), prevalece a categoria residual das Outras actividades de serviços, o que ilustra a variedade das atribuições prosseguidas pelas AMFE.

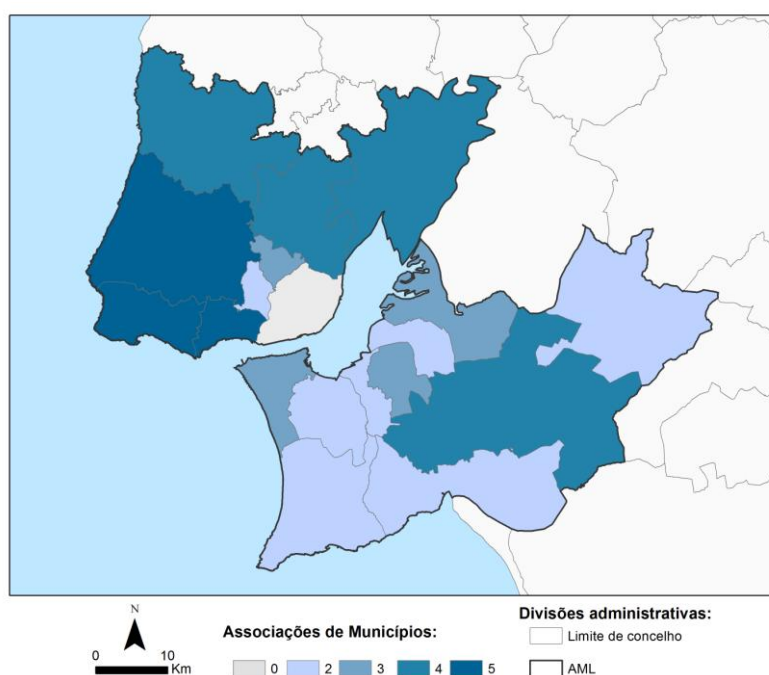
No entanto e tendo em atenção o seu objecto é possível identificar que 14 associações de municípios têm na sua área de intervenção o tratamento e gestão de resíduos sólidos urbanos e 6 no abastecimento de água e tratamento de águas

residuais, correspondendo à grande maioria das associações.

Em termos temporais, a constituição de associações de municípios é disperso, sendo a primeira em 1982 (neste ano foram constituídas 4) e a última em 2010. A data da constituição está distribuída de forma relativamente equilibrada por décadas: 14 na década de 1980; 19 na década de 1990 e 18 na década de 2000.

Existem 8 associações que abrangem municípios da AML. Com a excepção de Lisboa, todos os outros municípios pertencem pelo menos a 1 associação. (Figura 37).

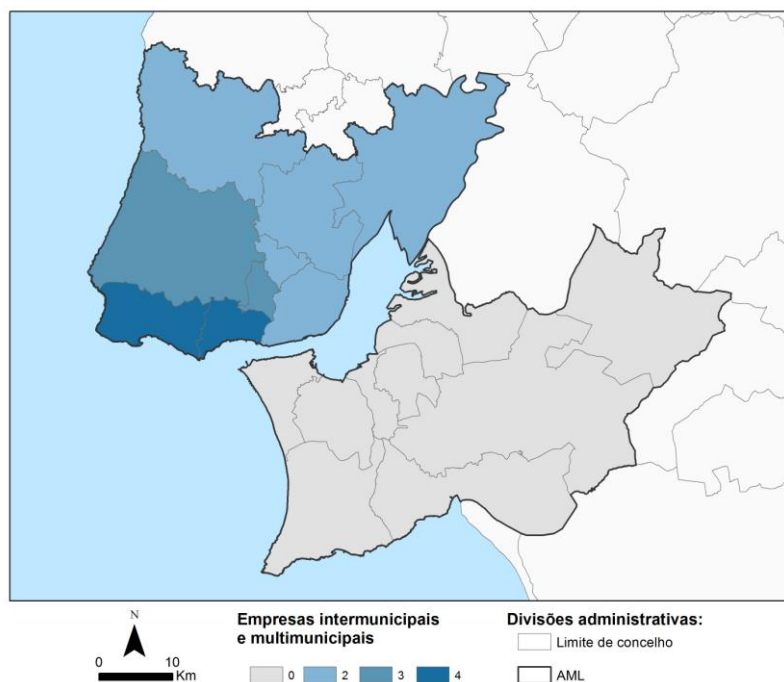
**Figura 37 – Distribuição das Associações de municípios na AML**



**Fonte:** DGAL, 2010 – **Elaborado** por Ricardo Almendra

Existem alguns municípios que pertencem a várias associações, designadamente, Oeiras, Sintra, Loures ou Vila Franca de Xira. As actividades que abrangem os municípios da margem Norte são variadas, mas estão especificados, designadamente: a instalação da rede de distribuição de gás combustível, a distribuição domiciliária de água e tratamento de águas residuais, a gestão de resíduos sólidos urbanos, o projecto digital. Enquanto que as actividades que abrangem os municípios da margem Sul são genéricas: a realização de interesses comuns específicos dos municípios ou a coordenação e promoção de estudos, projectos, planos e acções em vários domínios.

**Figura 38 - Empresas intermunicipais e multimunicipais na AML**



**Fonte:** DGAL, 2010 – **Elaborado** por Ricardo Almendra

Existem 5 empresas inter e multimunicipais às quais pertencem municípios da AML. A sua distribuição no território acompanha o processo das empresas municipais, ou seja, uma distinção nítida entre as duas margens do Tejo, com um vazio dos municípios da margem sul e a preponderância nos municípios da margem norte (Figura 38).

O maior dinamismo está presente nos municípios de Oeiras (4), Cascais (4), Sintra (3) e Amadora (3). Os outros municípios pertencem a 2 dessas empresas.

As áreas de actividade predominantes são as do saneamento e dos resíduos sólidos urbanos. A excepção é a empresa Município, que tem como área de actividade a cartografia e os sistemas de informação geográfica e que associa municípios da AML e fora da área metropolitana.

## Síntese

Na cooperação horizontal entre actores/agentes públicos podemos encontrar formas mais ou menos institucionalizadas de cooperação formalizada entre autoridades locais, nas quais a participação é voluntária e é considerada como um valor

acrescentado.

Em Portugal, normalmente, as associações de municípios ou as empresas inter/multimunicipais são orientadas para a gestão, ou seja, são criadas para a gestão conjunta dos serviços públicos, tais como o saneamento ou a gestão de resíduos. Uma outra opção, menos praticada, é a associação pró-activa, que consagra as associações municípios criadas para promover um projecto específico. A capacidade de produzir e implementar estratégias coordenadas e reproduzi-las pode ser considerado como um valor acrescentado das acções de governança.

Importa referir que o reforço do associativismo municipal, através das CIM, das AMFE ou empresas inter/multimunicipais, na procura de novos modelos de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferências de recursos, poderão, desse modo, consolidar a transferência de competências, com os respectivos ganhos de escala e de eficiência.

A valorização das CIM, das AMFE ou das empresas inter/multimunicipais não substitui o papel que os municípios portugueses deverão continuar a assumir na provisão da generalidade dos serviços de proximidade, no quadro da respectiva sustentabilidade económica e financeira. Na definição das funções a exercer pela cooperação de municípios, o princípio da subsidiariedade deverá ser referência, abrangendo quer as competências da Administração Autárquica ou de entidade por ela participadas que, por ganhos de escala, poderão ser melhor exercidas ao nível intermunicipal.

A evolução de competências na cooperação/associação municipal poderá assumir um princípio de geometria variável, em função das características do seu território de influência, através do recurso a mecanismos de delegação de competências e aos correspondentes contratos programa.

Devemos reconhecer o papel dinamizador que as cooperações municipais poderão vir a exercer no reforço da coesão nacional e na promoção da solidariedade inter-regional no quadro global de políticas de desenvolvimento, dando desta forma prioridade à eficiência da gestão pública e ao reforço da transparência na gestão, não esquecendo a racionalização e redução das despesas através de ganhos de escala, assegurando, do mesmo modo, a manutenção da prestação de serviços públicos de qualidade e de proximidade.



## CAPÍTULO 8. A COORDENAÇÃO/COOPERAÇÃO VERTICAL

### 8.1. Governança e gestão territorial

### 8.2. As agendas dos vários níveis da gestão e no planeamento

### 8.3. O Programa de Acção Territorial como instrumento de governança

## **Introdução**

Neste capítulo serão abordadas as questões relacionadas com a coordenação/cooperação vertical.

Primeiramente, abordaremos a problemática que incorpora as questões a tratar subsequentemente. Em seguida, enquadraremos, descremos e analisamos o sistema de gestão territorial, em geral e à escala municipal, em particular. Este enquadramento apoiará a análise empírica que se fará seguidamente.

Parte deste capítulo assenta nas conclusões e na informação de um projecto de investigação, no qual o autor deste trabalho e os orientadores fizeram parte integrante, assim como, no que consta nas referências bibliográficas: Crespo & Cabral (2010; 2012).

Num primeiro ponto, abordaremos a governança e a gestão territorial. O relacionamento entre níveis, tutelas e competências na administração, será outra temática a desenvolver. Neste contexto, a questão das agendas dos vários níveis da gestão e no planeamento, através de novos modos de coordenação vertical, estarão em análise. Por fim focar-nos-emos no Programa de Acção Territorial como um mecanismo e instrumento inserido numa lógica de governança, através de uma actuação expedita no território.

## **Problemática**

A (re)composição e a (re)configuração das áreas metropolitanas assenta em vectores e componentes com diferentes dimensões, resultado de um agrupamento de características, em reacção à crise do Estado-nação europeu e uma resposta ao aumento das exigências de actuação ao nível local, ou seja, a tendência de recomposição das estruturas do Estado através de processos de descentralização político-administrativa. A sua tramitação assentou num (re)escalonamento e numa (re)territorialização das fronteiras de acção política e pública, em que áreas de acção governativa (re)estruturaram-se em lógicas de descentralização entre os diferentes níveis da administração (Brenner, 2004). Estes processos de descentralização enquadram o reforço das responsabilidades políticas dos níveis regional e local e o

desenvolvimento de novas formas e instrumentos de coordenação vertical, acentuando a necessidade de uma maior flexibilidade nas estruturas da Administração. Em Portugal, após 1974, o reforço do poder local apresentou-se como um dos pilares de afirmação democrática, no entanto, existem ainda hoje, alguns desfasamentos: entre as competências políticas do poder local e as suas necessidades e capacidades; com as estruturas fiscais, normativas e administrativas de suporte local ainda pouco sedimentadas, designadamente nos territórios urbanos, onde as realidades extravasaram há muito as capacidades administrativas e as fronteiras territoriais (Seixas, et. al., 2012).

Um outro agrupamento enquadra a (re)estruturação da governação das cidades, salientando o papel do planeamento estratégico como resposta à crescente complexidade dos territórios urbanos, face a exigências de eficiência e de orientação. Os governos locais têm procurado diminuir a perda de visão sistémica e de uma fragmentação da acção pública, desenvolvendo matrizes de diagnóstico e de acção suportadas em exercícios de prospectiva, através da discussão, debate e elaboração em âmbitos alargados e com múltiplos agentes de cada cidade, para uma melhor compreensão do todo e para a facilitação de consensos e de compromissos para a partilha e realização das acções propostas decorrentes. Estes são exercícios de confronto e de partilha, criando motivações entre os diferentes actores da cidade, co-responsabilizando as estratégias parciais, as direcções, as escolhas e os projectos, fomentando movimentações colectivas, numa base cultural. As metodologias para o desenvolvimento destas matrizes estratégicas urbanas surgiram sobretudo a partir dos anos 1970 e 1980, no seguimento das metodologias de construção estratégica das escolas empresariais e de racionalização de activos. Assim sucedeu em Lisboa, através da elaboração e aprovação do seu Plano Estratégico em 1992 (Seixas, et. al., 2012).

Actualmente, conciliar as prioridades nacionais/europeias e as iniciativas locais e encontrar uma nova articulação entre políticas a diferentes escalas, é um desafio que se coloca aos territórios. Por outro lado, o caminho poderá passar pela combinação de aproximações “*top-down*” (descendentes) e aproximações “*bottom-up*” (ascendentes) ou que estas duas formas se fundam numa outra. Existe pois, uma necessidade de meios e de procedimentos que permitam assegurar esta articulação entre as duas aproximações.

A governança formalizou a reconfiguração de relações entre instituições e actores participantes na elaboração e na prática de políticas aplicadas nas metrópoles. Está,

em grande parte, fundada sobre processos de recomposição dos Estados e sobre o lugar reservado aos actores e às instituições não estatais na regulação desses territórios.

Na fragmentação territorial e social em ligação com os processos de internacionalização e de terciarização das cidades, enquadradas pela governança urbana, podemos, nesses contextos, encontrar a possibilidade e a capacidade dos actores urbanos colocarem em prática políticas, em particular de desenvolvimento económico, mas também de planeamento urbano, através da capacidade de integrar os diversos grupos sociais e políticos e de produzir visões partilhadas do território.

A governança joga-se no tipo de “arranjos” que os actores colocam em prática para desenvolver a capacidade de acção, de integração e de adesão, que deriva, no final, numa capacidade de representação. Neste sentido, uma concepção mais sociológica da governança urbana define-se por um lado, em termos da capacidade de integrar, em dar forma aos interesses locais, às organizações e aos grupos sociais, e, por outro lado, em termos da capacidade de representação no exterior, em desenvolver relações mais ou menos unificadas na relação com o mercado, com o Estado, outras cidades e os outros níveis governativos.

Ao nível do Estado, as instituições de governança urbana são elas próprias constrangidas por factores como a organização das disposições constitucionais e legais e de outros tipos de definições das responsabilidades das organizações públicas. A política nacional continua a ser um factor que explica vários aspectos da política urbana. O Estado continua a limitar a escolha política local e a ser a personagem chave nos sub-assuntos nacionais, assim como, a ser influente na determinação da forma como os municípios e as regiões respondem ao desafio da globalização e a ser uma das determinantes críticas do processo político local. A análise da capacidade da organização do poder local é essencial para a compreensão da gestão urbana. Na perspectiva da governança, a abordagem das questões chave está centrada sobre o papel do poder local na gestão urbana.

Estas questões ganham particular relevância quando aplicadas ao governo e planeamento do território em áreas como espaços de concentração de riqueza, de conhecimento e de inovação. Paralelamente são áreas de conflito entre diferentes interesses e poderes locais (municipais) que tendem a polarizar opções de desenvolvimento que poderiam ser assumidas por outras estruturas (intermunicipais e

metropolitanas) e que acabam por ser protagonizadas pelo nível nacional, perdendo assim grande parte da sua capacidade mobilizadora. A redefinição das competências ao nível local na sua articulação com competências transversais de nível superior e em contextos de competitividade metropolitana, com a sobreposição de interesses e de tutelas, potencia o papel da governança.

A descoordenação entre tutelas reflecte a tradição da intervenção, sobre um mesmo território, de decisores públicos situados em diferentes níveis institucionais. Os relacionamentos entre as diferentes autoridades são essencialmente fundados sobre uma partilha de responsabilidades e pela repartição de competências. Entretanto, a maior autonomia do poder local em relação ao Estado e a abertura europeia modificaram-na. Assiste-se agora a uma multiplicação de relações contratuais entre o Estado e o poder local e ao desenvolvimento de relações directas entre o poder local e as instituições da União Europeia. Neste sentido, o desafio encontra-se no conciliar das prioridades nacionais e europeias e das iniciativas locais e encontrar uma nova articulação entre políticas a diferentes escalas (Crespo & Cabral, 2010; 2012).

### **Enquadramento: o sistema de gestão territorial em Portugal**

Em termos gerais, podemos considerar três tipos de sistemas de gestão territorial: o sistema *top-down* ou centralizado, o sistema *bottom-up* ou descentralizado e o sistema misto ou de autonomia limitada. No sistema *top-down* ou centralizado o Governo determina as orientações fundamentais sobre a organização do território e os níveis regional e municipal executam-nas. Era o sistema vigente antes do 25 de Abril de 1974, em Portugal, apesar de alguns aspectos terem continuado em vigor no sistema de gestão territorial que esteve em vigor até 1998/99<sup>140</sup>. O PNPTOT enquadra as políticas e orientações definidas ao nível nacional que afectam a escala regional e local. Como exemplos temos as condicionantes ambientais do tipo Reserva Agrícola Nacional (RAN) e Reserva Ecológica Nacional (REN), o Plano Rodoviário Nacional (PRN), os planos referentes à conservação da natureza e, também, as áreas elegíveis em sistemas de incentivos regionais. No sistema *bottom-up* o município dispõe de um amplo grau de autonomia face ao nível central, na elaboração dos planos e na sua gestão, uma vez aprovado e ratificado pelo Governo. No entanto, o Governo pode intervir em caso de conflito, mas a gestão corrente compete por inteiro ao município.

---

<sup>140</sup> Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto e Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

No sistema *misto*, nenhum dos dois níveis administrativos parece predominar, pois a maioria das decisões são tomadas em parceria. Ao Governo compete verificar a conformidade dos planos locais com orientações nacionais e a compatibilização entre eles. Em suma, o sistema de gestão territorial definido em 1998/99 apresenta características que fazem dele um sistema deste tipo (Silva, 2000; Crespo, 2003)

A principal função do sistema de gestão territorial, em qualquer dos três tipos considerados, é a elaboração de planos e programas de acção, com a respectiva regulamentação. Todavia, outras funções, associadas à actividade da gestão territorial, são por vezes contempladas e podem contribuir para o ordenamento do território, nomeadamente: estudos, estabelecimento de comunicação entre actores sociais locais, programas de acção, definição e aplicação de regulamentos, entre outros. Estes são exemplos de funções que não resultam de planos formais mas que estão relacionadas com a actividade do planeamento, sem estarem inseridas no sistema formal.

Até 1998/99 o sistema de gestão territorial em Portugal ficou caracterizado, sobretudo, pela dispersão legislativa, pela desarticulação dos instrumentos de planeamento e pela descoordenação entre os vários níveis da administração pública, bem como pelo reduzido número de planos concluídos. Não só a cobertura do País por PDM's era muito deficiente como faltou, na maior parte do território, uma orientação à escala regional. Em parte, este quadro negativo começou a ser alterado após a publicação da legislação sobre os planos municipais de ordenamento do território (PMOT), em 1990, associada às medidas punitivas aplicáveis aos municípios que não tivessem PDM a partir de uma determinada data (Silva, 1995; Crespo, 2003)

A partir de 1998/99, o sistema de gestão territorial que tem características de um sistema misto de autonomia limitada, passou a estar estruturado da seguinte forma (figura 39): três níveis geográficos, ou quatro<sup>141</sup> se considerarmos também um nível supranacional, articulados entre si, e quatro componentes (Silva, 2000).

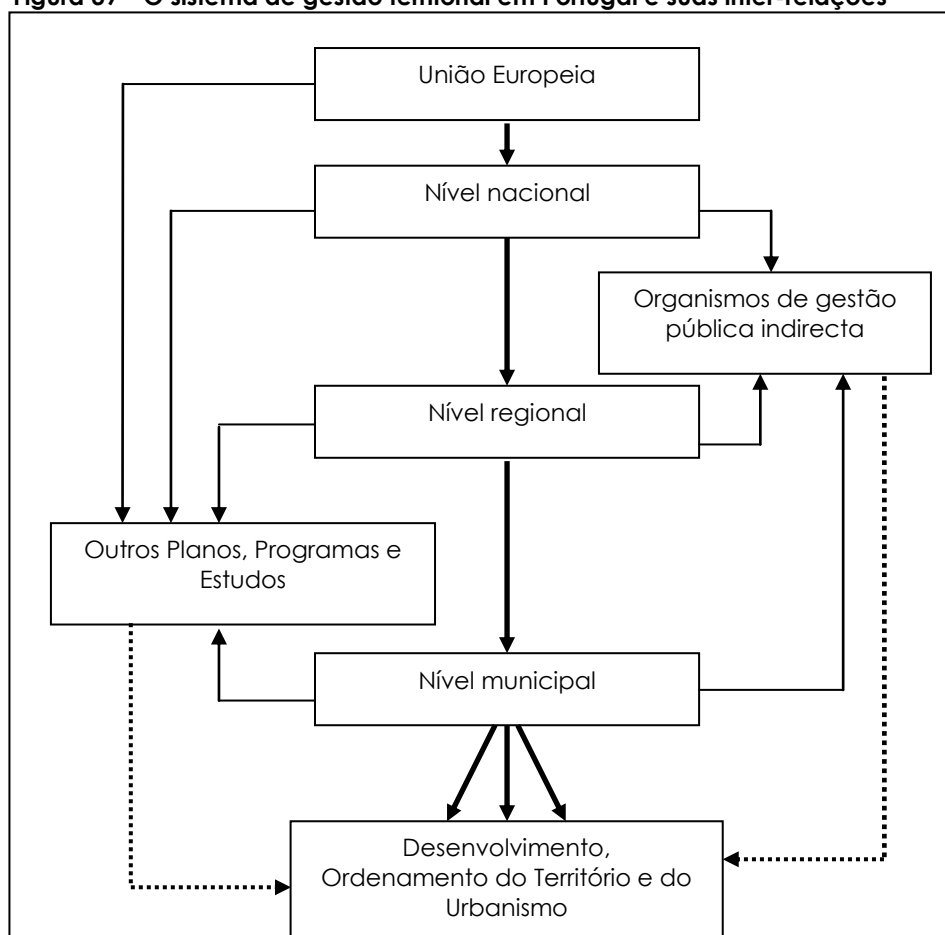
No nível nacional são estabelecidas as orientações gerais da política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, assim como o programa nacional da política de ordenamento do território (PNPOT), os planos sectoriais (PSECT), os planos

---

<sup>141</sup> Podemos, de facto considerar, um quarto nível supranacional no sistema de gestão territorial, que inclui a União Europeia e outras instituições internacionais. Por exemplo, em 1984 foi adoptada pelo Conselho da Europa a Carta Europeia do Ordenamento do Território, onde se atribui ao ordenamento do território uma dimensão europeia, considerando-se esse âmbito como o mais ajustado para resolver problemas que ultrapassem a escala nacional.

especiais de ordenamento do território (PEOT). No nível municipal, as competências sobre ordenamento do território e urbanismo estão repartidas pelos dois órgãos municipais, a câmara e a assembleia<sup>142</sup>. As competências do nível regional são exercidas pelo Governo ou órgãos desconcentrados do Estado enquanto não forem implementadas em concreto as Regiões Administrativas no Continente. Nas Regiões Autónomas, estas competências cabem ao Governo Regional. As Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto<sup>143</sup> podem participar na elaboração de planos<sup>144</sup> mas não são responsáveis nem pela sua elaboração nem aprovação, nem revelaram até agora capacidade institucional para terem uma acção relevante neste domínio.

**Figura 39 – O sistema de gestão territorial em Portugal e suas inter-relações**



Fonte: Extraído de Silva, 2000:21

<sup>142</sup> As competências municipais, no ordenamento do território, têm definição actual na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro. Comparativamente com o enquadramento legislativo anterior (Lei n.º 77/84, de 8 de Março), ao nível das competências, houve um aumento das mesmas. Sobre a articulação entre planos ver Gaspar (2002).

<sup>143</sup> As Juntas Metropolitanas são órgãos não eleitos directamente, constituídos pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios abrangidos.

<sup>144</sup> O PROTAML é um exemplo.

A primeira componente do sistema de gestão territorial compreende quatro tipos de instrumentos (Silva, 2000). Os instrumentos de desenvolvimento territorial que incluem três tipos: de âmbito nacional, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), de nível regional, o Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) e de nível municipal, os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT). Os instrumentos de gestão territorial (IGT), vinculativos para os particulares: Plano Director Municipal (PDM), Plano de Urbanização (PU) e Plano de Pormenor (PP). Os planos sectoriais (PSECT) que desenvolvem e concretizam directrizes definidas pelos diversos sectores da administração do Estado. Por último, os instrumentos de natureza especial ou planos especiais de ordenamento do território (PEOT): os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), os Planos de Ordenamento das Albufeiras de Águas Públicas (POAAP) e os Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP).

O quadro 18 apresenta de forma resumida, para as várias figuras de plano, as entidades intervenientes nas várias etapas do plano.

**Quadro 18 – Caracterização dos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT)**

Instrumentos de Gestão Territorial			Âmbito territorial	Natureza
Instrumentos de Desenvolvimento Territorial	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)		Nacional	Natureza estratégica; estabelecem directrizes de carácter genérico com relevância na organização do território.
	Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)		Regional	
	Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIMOT)		Municipal	
Instrumentos de Planeamento Territorial (vinculativos para particulares)	Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT)	Planos Directores Municipais (PDM)	Municipal	Natureza regulamentar; integram directrizes definidas nos instrumentos dos âmbitos nacional e regional.
		Planos de Urbanização (PU)		
		Planos de Pormenor (PP)		
Instrumentos de Política Sectorial	Planos Sectoriais	Transportes, comunicações, energia e recursos geológicos, educação e formação, cultura, saúde, habitação, turismo, agricultura, comércio e indústria, florestas e ambiente.	Nacional	Natureza sectorial; desenvolvem e concretizam directrizes definidas no PNPOT.
Instrumentos de Natureza Especial (vinculativos para particulares)	Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT)	Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas (POAAP)	Nacional	Natureza especial; traduzem compatibilização com PNPOT e PROT. Prevalecem sobre os PIMOT e os PMOT.
		Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas (POAP)		
		Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC)		

**Fonte:** Lei n.º 48/98, art.º 7.º, 8.º e 10.º e DL n.º 380/99, art.º 23.º e 24.º.



A elaboração do PNPOP compete ao Governo e a sua aprovação à Assembleia da República. Prevê uma discussão pública pelos interessados e três instituições universitárias ou científicas da área do ordenamento do território são chamadas a dar a sua contribuição. Os PEOT são planos da responsabilidade da Administração Central e têm um carácter de regulamento administrativo, sendo vinculativos para a Administração e para os particulares. Os interessados podem informar-se sobre a evolução dos trabalhos e dar sugestões às entidades públicas e à Comissão Mista de Coordenação (CMC). Os Planos Sectoriais são da responsabilidade da Administração Central, em vários domínios.

A elaboração dos PROT é competência da Região Administrativa, mantendo o Estado, através das CCDR, essas competências enquanto aquelas não forem instituídas em concreto. No nível municipal, os PMOT são instrumentos de natureza regulamentar que estabelecem o regime de uso do solo. Os planos são da responsabilidade dos municípios, elaborados pelas câmaras municipais e aprovados pelas assembleias municipais. Estão dependentes de ratificação governamental para garantir a sua compatibilidade com os planos de nível superior.

### **Gestão do território à escala municipal**

Em 1982<sup>145</sup> foi regulamentada, pela primeira vez, uma figura de plano de ocupação do solo de todo o território municipal, o Plano Director Municipal (PDM). A primeira Lei das Autarquias Locais<sup>146</sup> tinha definido como uma das atribuições do município a elaboração deste tipo de plano. Assim, às figuras de plano introduzidas em 1971<sup>147</sup> juntou-se a do PDM (Pereira, 1997; Crespo, 2003).

O Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, clarificou o enquadramento dos PMOT<sup>148</sup> e tornou mais célere o processo de elaboração, tendo sido mais tarde alterado<sup>149</sup>, pois existia falta de articulação entre os três tipos de planos de âmbito municipal. Neste segunda geração de planos municipais simplificaram-se as especificações técnicas

---

<sup>145</sup> Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio; Portaria 989/82, de 21 de Outubro; Decreto Regulamentar 91/82, de 29 de Novembro.

<sup>146</sup> Lei 79/77, de 25 de Outubro.

<sup>147</sup> Plano Geral de Urbanização (PGU), Plano Parcial de Urbanização (PPU) e Plano de Pormenor (PP).

<sup>148</sup> Planos Directores Municipais, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor

<sup>149</sup> Pelos Decreto-Lei n.º 211/92, de 8 de Outubro e pelo Decreto-Lei n.º 155/97, de 24 de Junho.

para que o respectivo conteúdo correspondesse apenas ao que fosse necessário. Para que o país tivesse uma ampla cobertura de PDM foi preciso que se impusesse um prazo para a sua conclusão, pois daí resultavam um conjunto de aspectos negativos para os infractores: impossibilidade de uma candidatura a fundos estruturais e a contratos-programa e, também, o impedimento de recorrer a processos de expropriações por utilidade pública. A estes aspectos devemos associar as simplificações do conteúdo e do respectivo processo de elaboração para que um número elevado de PDM fosse ratificado e publicado (Pereira, 1997; Crespo 2003) <sup>150</sup>.

Com a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei 48/98), regulamentada pelo Decreto-Lei 380/99, podemos considerar, de acordo com Silva (2001b), ter tido início uma terceira geração de planos municipais. O novo regime jurídico tem um carácter mais flexível, é mais explícito na definição da hierarquia de cada instrumento de gestão territorial, em que os de âmbito local devem decorrer dos de natureza estratégica e de âmbito superior.

No regime de 1998/99, o processo de planeamento dos PMOT contempla duas fases: elaboração, desde a deliberação até à aprovação do plano pela assembleia municipal; uma segunda fase que inclui a ratificação, o registo e a publicação. O novo regime introduziu algumas alterações no sentido da redução do tempo que as entidades da administração central têm para se pronunciar e, por outro lado, no sentido do aumento do tempo disponível para a participação pública, que é, neste caso, inferior ao que estava previsto no regime de 1982. No entanto, os interessados podem emitir opiniões em qualquer fase, a partir logo da decisão de elaboração do PDM. A ratificação dos PMOT é uma competência do Governo. A ratificação pode ser parcial. Depois de ratificado, o PMOT é registado na Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) e o seu regulamento e planta de síntese enviado para publicação no Diário da República.

Os aspectos mais importantes associados ao novo regime, tais como: a compatibilização entre instrumentos de diferentes níveis; a intenção de estabelecer consensos e a necessidade de justificar as opções tomadas, informando os discordantes. Deve-se também referir a participação dos Municípios e dos vários agentes na Comissão Mista de Coordenação (CMC), o que constitui uma vantagem, pois considera-se vantajoso considerar os diversos interesses presentes no

---

<sup>150</sup> Segundo Silva (2001), com a entrada em vigor do DL 69/90, o número de PDM em elaboração passou rapidamente para 269. O número de ratificados, em Outubro de 1997 era de 250. Em 31 de Dezembro de 2000 somente 5 não tinham ainda um PDM "eficaz".

ordenamento do território, em regra divergentes. No entanto, um número significativo de entidades que podem ou devem prenunciar-se no âmbito da elaboração até à aprovação dos planos, pode constituir um obstáculo ao seu desenvolvimento, como abordaremos neste capítulo.

### **8.1. Governança e gestão territorial**

O caso da AML é paradigmático dos problemas de articulação do nível nacional/regional, dado que não há órgão eleito representativo do nível metropolitano. Acresce a este problema a condição particular de formação de uma área metropolitana herdeira de um sistema de governo não representativo e de um quadro de planeamento ausente que não dava enquadramento legal aos processos e projectos de urbanização que não fossem de iniciativa pública, os quais, por outro lado, já eram reduzidos como o era a capacidade de intervenção das autarquias locais.

O território da AML foi sendo urbanizado, respondendo à procura efectiva criada pelo modelo de industrialização periférica, em processos mais ilegais do que legais, ao longo dos eixos de comunicação principais, nas envolventes alargadas dos núcleos tradicionais, através de processos de loteamento e parcelamento das grandes propriedades. Este processo não foi complementado com investimentos equivalentes em termos das condições de reprodução social, dado o reduzido papel do consumo interno e das infra-estruturas públicas para o desenvolvimento da economia (Cabral, 2004).

A situação mudou significativamente a partir do fim dos anos 70 com uma dinâmica de urbanização demasiado intensa face à resposta de um sistema de planeamento municipal, representativo, mas ainda incipiente e sem uma articulação adequada com as decisões de política da administração central, em particular as das empresas públicas responsáveis pelas grandes infra-estruturas.

A relativa fragilidade do nível local é o resultado da sua proximidade ao utente e ao cidadão e de uma mais directa dependência das dinâmicas de mercado (funditário, da habitação) ao contrário dos concessionários e operadores de serviços públicos e das instâncias políticas de nível superior, menos imunes a flutuações conjunturais, mantendo-se, porém, fortemente interessadas nos benefícios derivados da valorização

fundiária e da visibilidade e protagonismo que os grande projectos e equipamentos urbanos viabilizam.

Na AML, a gestão deste território, pela sua própria natureza pautada por interdependências funcionais e de fluxos, exigiria uma administração regional com autoridade efectiva, competências, recursos e legitimidade para enfrentar e resolver os complexos problemas que se colocam à região. Ora a instituição metropolitana, criada em 1991, não tem as competências e recursos, até porque não é um órgão eleito, nem tem revelado as capacidades necessárias para enfrentar os desafios da governabilidade metropolitana.

Deste modo, a governança, será um desafio da modernização estratégica, designadamente, como no caso da AML, de regiões e sub-regiões de concentração urbana e suburbana extensiva e com persistente tradição de falta de ordenamento territorial, uma excessiva burocracia estatal, uma descoordenação dos meios disponíveis (públicos e privados), falta de articulação horizontal e vertical, de autonomia social, etc.

Sabe-se que entre a fixação de um determinado projecto/plano e a sua efectivação medeia um caminho burocrático complexo, com decisões intermédias, pareceres, autorizações, regulamentos, etc., que muitas vezes induzem num retardamento ou inviabilização do mesmo. Tudo isto num universo em que os vários responsáveis, Estado (centralizado, desconcentrado ou descentralizado), sociedade civil ou outros intervêm. Um dos maiores obstáculos a uma governabilidade/governança eficazes pode ser identificável pelo peso institucional e de tutelas presentes num processo de planeamento. Num estudo recente<sup>151</sup> contabilizaram-se cerca de 180 entidades públicas com actuação na Região de Lisboa, em áreas tão diferentes como a administração do território, desenvolvimento regional, turismo, entre muitas outras (Crespo & Cabral, 2010; 2012).

## **8.2. As agendas dos vários níveis na gestão e no planeamento**

As conclusões e a informação recolhida num trabalho de investigação recente sobre a AML, que aqui se apresenta de forma sucinta, ilustram a questão do papel e das implicações das decisões da administração pública ao nível central / regional e local

<sup>151</sup> <http://www.gestaoestrategica.ccdr-lvt.pt/1056/estrategia-regional:-lisboa-2020.htm>

para o planeamento e desenvolvimento territorial. Os resultados do projecto<sup>152</sup> desenvolvido sobre dinâmicas de localização e transformação do território da AML são esclarecedores sobre a importância do nível municipal face aos investimentos da administração central no ordenamento do território metropolitano.

Neste estudo foram cruzados dois tipos de informação: as classes de espaço propostas nos diferentes Planos Directores Municipais (PDM) associadas a padrões de uso de solo dominantes e o edificado inscrito até 1992 (altura em que entraram em vigor muitos dos PDM dos municípios da AML) e entre 1992-2001.

Os padrões de uso do solo tiveram por base a identificação e a avaliação das várias classes de espaços propostas nos PDM e que decorrem dos tipos dominantes de ocupação do solo.

A existência de várias e diferentes classificações de usos do solo nos PDM dos municípios da AML, levou ao desenvolvimento de uma metodologia de análise e definição de critérios para a agregação de classes de espaço com características semelhantes. Esta relativa falta de coerência em termos de tipologia e de critérios de zonamento, decorre, em parte, das diferenças temporais do início e da duração da elaboração e ratificação/publicação dos diferentes PDM elaborados por equipas muito diversificadas.

Neste sentido, foram analisadas e comparadas as várias classificações, assim como, os critérios que as orientaram, o que levou à identificação de um conjunto de padrões dominantes que decorreram das características dos fenómenos de ocupação do solo na AML. A análise incidiu sobre uma realidade extremamente complexa, pelo que foi necessário proceder a agregações e simplificações de acordo com os objectivos da análise.

O tecido urbano consolidado corresponde aos territórios que possuem uma estrutura consolidada, numa ocupação densa do espaço urbano, ordenado e estruturado; o espaço urbanizável está uniformizado em todas as propostas dos planos delimitando vastas áreas a urbanizar, definidas por perímetros urbanos nos vários núcleos, antevendo fortes crescimentos urbanísticos identificado na carta (Figura 40).

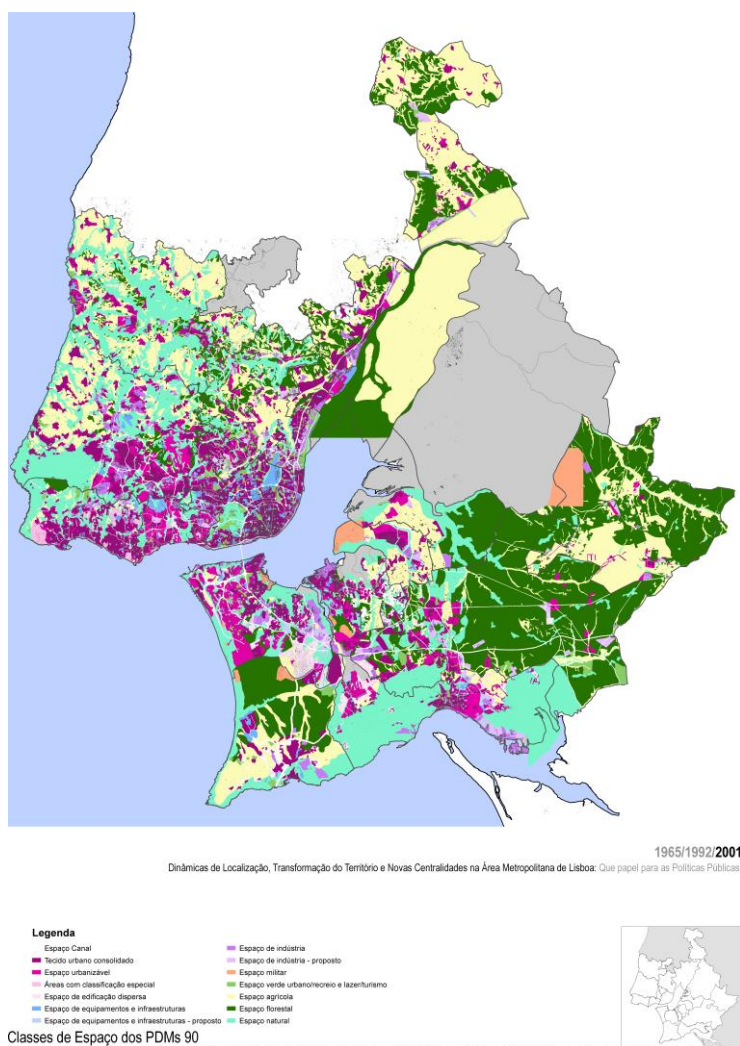
As áreas definidas nos PDM como *tecido urbano consolidado* em todos os municípios correspondem a cerca de 10% do total da área da AML, sendo que a maior

---

<sup>152</sup> Projecto Totta/UTL/01(2004-2008) – *Dinâmicas de Localização, Transformação do Território e Novas Centralidades na Área Metropolitana de Lisboa: que papel para as políticas públicas?* Projecto financiado pelo Colégio de Estudos Integrados - UTL com a participação de quatro escolas da Universidade Técnica de Lisboa – Clara Mendes (FA) (coord.), Romana Xerez (coord. ISCSP), Manuel Brandão Alves (coord. ISEG – CIRIUS), Fernando Nunes da Silva (coord. IST – CESUR) e João Cabral (coord. FA).

incidência está representada nos municípios da margem Norte a que corresponde cerca de 13,5% da área total. Esta maior representação está ligada ao próprio processo de urbanização da AML que se desenvolveu inicialmente nesta área apoiado na capital do país – Lisboa – e suportada pelas primeiras linhas de transporte ferroviário para Sintra e Cascais. Quanto ao tecido urbano consolidado, verificamos que existe uma geografia diferenciada entre os municípios da AML, com situações que vão desde 2,4%, em Alcochete, até os 47,3%, em Lisboa.

**Figura 40 – Classes de espaços nos PDM's na AML**



O preenchimento, em termos de área, pelas edificações no espaço urbano consolidado apresenta um nível médio de cerca de 17% na AML, não havendo grande disparidade entre municípios. Apenas dois casos a salientarem, o de Lisboa

com a maior incidência de ocupação (30,3%) e no plano oposto a Azambuja (4,5%) onde a área delimitada foi residualmente ocupada pelas edificações.

As áreas definidas nos PDM como *espaço urbanizável* em todos os municípios correspondem a cerca de 5% do total da área da AML, existindo algum equilíbrio da sua incidência nas duas margens do rio Tejo. Os maiores valores, em termos de áreas, localizam-se em Oeiras (26,5%), Almada (38,5%), Barreiro (21,8%) e Amadora (11,4%). No plano oposto, verificamos que é em Lisboa onde encontramos a menor área associada a *espaço urbanizável*, o que é compreensível pelo seu grau de ocupação e consolidação de área urbana.

O preenchimento, em termos de área, pelas edificações no *espaço urbanizável*, apresenta um nível médio de cerca de 5% na AML, não havendo grande disparidade entre municípios. A distribuição de ocupação dos edifícios nas duas épocas analisadas apresenta alguma similitude (2,7% até 1992 e 2,4% entre 1992-2001). Estes fracos níveis de ocupação dos *espaços urbanizáveis*, registados até 2001, colocam a questão do potencial e espectável crescimento de edificações que existe na maior parte dos municípios da AML.

Mesmo em *espaços* com restrições e limitações à construção, como sejam os *espaços* agrícolas, florestal ou natural, encontramos ocorrências de edificado com alguma expressão, onde a urbanização dispersa se acentuou.

Uma avaliação desta geração de PDM's, permite constatar, em termos genéricos, um sobredimensionamento do solo classificado como urbano/*urbanizável*, existindo *espaços* classificados como tal que não seriam necessários ao processo de transformação urbana. Este é o resultado dos PDM's apresentarem perímetros urbanos excessivamente alargados com áreas *urbanizáveis* demasiado extensas onde surgem urbanizações avulsas pela acção de qualquer programa de expansão urbana ou mesmo de um plano urbanístico de carácter mais local. Deste modo, assistimos a uma expansão urbana descoordenada, onde os terrenos podem permanecer como *urbanizáveis* durante muito tempo, passando a beneficiar de uma valorização que os torna pouco acessíveis a uma intervenção rápida da autarquia.

O mapa síntese apresentado reflecte os condicionamentos às dinâmicas e tendências de transformação do território por meios administrativos assente num quadro institucional de gestão do território. As transformações do território ocorridas foram

pouco determinadas pelo planeamento pois os instrumentos disponíveis foram inoperantes pondo a descoberto a ineficácia do planeamento tradicional rígido.

Os PDM em vez de protagonizarem uma vontade e um modelo de organização do território, reflectem compromissos, apresentando-se como uma sobreposição de vontades da administração central e dos particulares, contrariando o objectivo de conceber uma coerência urbanística do território.

O sistema de planeamento, utilizando o zonamento como um instrumento de controle e condicionador do desenvolvimento do território municipal e consequentemente metropolitano, teve aí um impacte diminuto, pois faltou uma articulação entre os diferentes instrumentos de gestão territorial e dos próprios recursos. Um dos aspectos que potencialmente contribuiu para esta falta de coordenação e de eficiência foi a não operacionalização e implementação de um PROT<sup>153</sup>.

Uma outra conclusão foi de que, sendo um dos objectivos das políticas municipais o controle do desenvolvimento urbano, estas não se revelaram eficazes, pois foram as infra-estruturas, principalmente as rodoviárias, tuteladas pelo poder central, que condicionaram esse mesmo desenvolvimento urbano, funcionando dessa forma como um guia para o assentamento e o desenvolvimento de novas urbanizações, equipamentos e infra-estruturas. Nesta sequência, os municípios tiveram um papel reduzido no controle do desenvolvimento urbano, ficando este alicerçado na eficácia das empresas públicas, nomeadamente da tutela pelas infra-estruturas de circulação rodoviária que condicionaram e orientaram o próprio processo de expansão da urbanização (Cabral et al., 2007).

#### **Quadro 19 - As agendas dos níveis Nacional/Regional/Metropolitano e Municipal na gestão e no planeamento territorial**

<b>Dimensão</b>	<b>Agenda Nacional / Regional / Metropolitana</b>	<b>Agenda Municipal</b>
<b>Política</b>	Racionalização e eficiência dos investimentos públicos	Conformação com as dinâmicas de mercado, pressões da comunidade e orçamento municipal
<b>Processual</b>	Adequação ao quadro legal e institucional	Classificação e controle do uso e ocupação do solo; viabilização do sistema de participação
<b>Formal</b>	Coerência e rentabilidade das redes ambientais e de infra-estruturas	Conformação do uso do solo aos direitos da propriedade e aos interesses públicos e privados

Fonte: Cabral, J. (2006)

<sup>153</sup> Na AML, ténues passos têm sido implementados no âmbito da governança, que podem ser detectáveis na relação estabelecida entre a CCDRLVT e os municípios, designadamente, na implementação de protocolos de colaboração que foram firmados baseados nas orientações do PROTAML e da sua transposição para os instrumentos de planeamento do território, em especial os PDM's.



Este é o resultado da confrontação de duas lógicas de intervenção que estão associadas às agendas distintas de dois níveis e escalas de actuação, central/regional e municipal. O quadro 19 junto identifica as diferenças mais significativas, que têm implicações para as trajectórias de desenvolvimento das regiões urbanas.

Deste modo, o desafio em termos da governança metropolitana coloca-se ao nível da complementaridade institucional e operacional das duas agendas e da capacidade de promover e potenciar a articulação das escalas macro-micro: instituições fortes ao nível macro e de grande flexibilidade operacional ao nível micro (Portas et. al., 2003:39). No entanto, a capacidade institucional e operativa necessária ao desenho e implementação das políticas adequadas levanta outras questões, nomeadamente no que respeita à compatibilização de tutelas de que é exemplo a legitimação democrática do nível supramunicipal (Portas et. al., 2003).

### **8.3. O Programa de Acção Territorial como instrumento de governança**

O PDM é um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais e para o desenvolvimento de outros instrumentos como os Programas de Acção Territorial (PAT)<sup>154</sup>. Compete ao PDM estabelecer as Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG) para efeitos de programação da execução, definindo os respectivos objectivos e os termos de referência para a elaboração de Planos de Urbanização (PU) e de Planos de Pormenor (PP). Ao PDM cabe, ainda, estabelecer a programação da execução das opções de ordenamento estabelecidas e os critérios de perequação compensatória de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística a concretizar nos planos previstos nas UOPG. Tal como a generalidade dos demais planos, o PDM integra um Programa de Execução contendo designadamente disposições indicativas sobre a execução das intervenções municipais previstas bem como sobre os meios de financiamento das mesmas<sup>155</sup>. Apenas aos PU e PP são cometidas a identificação de sistemas de execução das operações urbanísticas e a estruturação das acções de perequação compensatória, sendo prerrogativa do segundo: a programação dos investimentos públicos associados e a sua articulação com os investimentos privados e a capacidade de poder desenvolver e concretizar PAT. Assim, no PDM, a programação ocorre no quadro das UOPG e dos termos de

<sup>154</sup> A figura do PAT é tipificada como um instrumento de coordenação das actuações das entidades públicas e privadas na execução, a concretizar mediante acordo de parceria, RJIGT: artigo 121º.

<sup>155</sup> Conferir o RJIGT: artºs 85º e 86º.

referência dos PU e PP que para estas áreas sejam previstos, sendo que não decorre do regime jurídico em vigor a obrigatoriedade de elaboração destes planos (Carmo, 2012)

A figura do PAT foi objecto de aprofundamento pelo Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e, posteriormente desenvolvimento no âmbito Guia elaborado pela Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU). Neste enquadramento os PAT podem configurar-se como instrumentos de governança e de negociação, envolvendo entidades públicas, agentes privados e cidadãos ou como instrumentos contratuais das entidades públicas e privadas, destinados à definição dos objectivos a atingir em matéria de transformação do território. Estes programas podem especificar as acções a realizar pelas entidades envolvidas e estabelecer escalonamentos temporais dos investimentos necessários para a execução dos planos aplicáveis. Como estabelece o PNPOT, os PAT devem ser utilizados, tanto no âmbito da colaboração público-público como público-privado, para enquadrar investimentos do Estado, articulando-os com os investimentos municipais complementares, e para enquadrar as grandes operações urbanísticas da iniciativa de particulares, articulando-os com os objectivos da políticas de ordenamento do território e de urbanismo do município e deverão, também, ser utilizados para negociar, programar e contratualizar a elaboração de PU e PP, a realização de operações fundiárias necessárias à execução desses planos, a realização de infra-estruturas urbanas e territoriais e de outras obras de urbanização e edificação neles previstas, bem como a implantação de equipamentos públicos e privados de utilização colectiva, fornecendo à condução dessas actuações urbanísticas as necessárias segurança jurídica, programação técnica e transparência. A sua natureza contratual e o seu conteúdo programático dão-lhe um carácter amplo que permite fazer a ponte entre planeamento e programação. Pode, desta forma, configurar-se como um instrumento de execução mas é sobretudo um instrumento de flexibilidade do planeamento pois permite que num momento posterior ao plano se possam configurar a solução concertadas entre entidades e promotores.

A figura do PAT pode ser considerada como um instrumento útil para a definição, programação e condução coordenada de projectos e acções de desenvolvimento territorial. Os PAT encontram-se previstos na LBOTU<sup>156</sup>, no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)<sup>157</sup>, no PNPOT<sup>158</sup> (como vimos) e no Regime

---

<sup>156</sup> Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto.

<sup>157</sup> Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU)<sup>159</sup>. Os PAT também permitem pôr em prática os objectivos que orientam as propostas contidas no Livro Branco sobre a Governança da União Europeia, nomeadamente ao fazer um maior uso das competências e da experiência prática dos actores regionais e locais e ao associar a legislação a soluções não-legislativas e auto-reguladoras. O PAT é uma ferramenta de execução dos instrumentos de gestão territorial ou mais precisamente de programação de acções para a sua execução, que tanto pode surgir “antes” do Plano (será o caso de um PAT, que se enquadra num contexto global à elaboração de um PP ou de um PU), como “depois” do Plano (quando o PAT se destina a programar intervenções já definidas em IGT) (DGOTDU, 2011).

A figura de PAT tem tido uma reduzida aplicação em Portugal. Na apreciação feita a 9 casos<sup>160</sup> resultou uma diversidade de objectivos, de âmbito e de metodologias que poderão ser aplicados; e pela sua natureza diversa, não é possível realizar uma comparação directa dos vários casos, antes apontar algumas tendências gerais (DGOTDU, 2011):

- o âmbito de intervenção pode ser variado, e poderá englobar o local, inter-regional e transfronteiriço;
- o objecto de intervenção varia e está relacionado com a estratégia e os objectivos definidos para a operação;
- a maior complexidade da operação e a fundamentação do plano de acção implica um maior investimento no diagnóstico e na concepção da estratégia a definir;
- a complexidade da operação aumenta o número de actores na parceria a desenvolver;
- a participação da população e os mecanismos de negociação e de construção de consensos ganham importância nas intervenções em áreas

---

<sup>158</sup> Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro.

<sup>159</sup> Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro.

<sup>160</sup> Foram analisados os seguintes casos: Programa de Recuperação e Dinamização do Centro Histórico de Palmela; Programas de Acção Territorial de Núcleos de Desenvolvimento Turístico da Região do Algarve: Unidade Territorial do Barrocal e Litoral Sul; Iniciativa Bairros Críticos: Operação Vale da Amoreira; Programa TERRA: Projecto DUERO-DOURO; Programa de Acção Territorial: PROJECTO Parque Maior; Contrato para Elaboração do Plano de Pormenor do Quartel de Sacavém; Programa de Acção Territorial de Rio Frio – Barroca d’Alva; Programa de Acção Territorial da Vertente Sul do Concelho de Odívetas; Programa de Acção Territorial da Zona Estratégica de Desenvolvimento de Alenquer-Azambuja – Porta Norte de Lisboa.

habitadas;

- existem variadas fontes de financiamento, em função do número de actores e da complexidade da operação;
- a formalização dos programas é variada, desde um contrato único até contratos, dependendo do número de actores envolvidos, do tipo e da sua duração no tempo.

A utilidade do PAT é relevada em intervenções complexas (designadamente o caso referenciado da Vertente Sul de Odivelas), porque as transformações a desenvolver nesses territórios exigem uma boa articulação entre vários parceiros e uma sólida programação de investimentos a médio prazo. Esta ferramenta, num quadro de um determinado projecto territorial, representa um conjunto de compromissos recíprocos formalizados, visando a sua concretização (DGOTDU, 2011).

Uma outra característica dos PAT é que podem incluir mais do que uma entidade pública(ou privada), implicando desde logo uma cooperação horizontal de cariz institucional, assim como, uma coordenação vertical, ou seja, diferentes níveis da Administração. Trata-se pois, de um instrumento com adequação para coordenar acções de várias entidades que intervêm no território. Esta cooperação torna-se fundamental, em operações complexas, onde a compatibilização de acções e objectivos são um elemento essencial na prossecução de uma intervenção no território.

## **Síntese**

Uma correcta percepção dos problemas que se foram colocando ao ordenamento do território e ao urbanismo em Portugal, pressupõe que se tenha em consideração aqueles que se consideram ser os elementos de estabilidade e de instabilidade e a situação urbanística. Os elementos de estabilidade estão associados ao território através das fronteiras estabilizadas (de vários níveis) e da sua articulação com os tratados da UE; a rede urbana como elemento de organização e de gestão do território; e, os municípios como elemento de organização e gestão do território. A instabilidade resulta da evolução da população com taxas de crescimento muito baixas; e, também, os níveis supra municipais da gestão do território. Associado aos elementos de instabilidade, encontramos a situação urbanística, em Portugal, que não

foi resolvida (por vezes potenciada) pelos instrumentos de planeamento e gestão territorial que foram sendo elaborados, principalmente através dos PDM's de 1ª geração: o reforço da litoralização e o acelerar do processo de urbanização; o abandono e a degradação dos centros históricos, com a deslocação da população para as periferias, por vezes, sub-equipadas e desqualificadas; uma urbanização indisciplinada e com tendência dispersiva, com um alargamento sobre-dimensionado e irrealista dos perímetros urbanos; o aumento do número de fogos devolutos e degradados dentro dos perímetros urbanos dos grandes centros urbanos; uma irracional ocupação dos solos, fruto de iniciativas privadas que surgiram desgarradas, sem articulação, fruto de lacunas ao nível dos movimentos associativos e de parcerias público-privadas, consistindo quase sempre em licenciamentos isolados; uma deficiência e insuficiência nas infra-estruturas urbanas e nos equipamentos e espaços públicos; uma falta de articulação de planos municipais vizinhos e dos planos em geral; a realização de operações urbanísticas ilegais, entre outros aspectos (Oliveira, 2011).

Acrescem a estes problemas, as dificuldades decorrentes da instabilidade dos vários níveis da Administração do território, ou seja, muitos dos problemas inventariados foram e continuam a ser potenciados por questões de ordem organizacional: a instabilidade dos Ministérios que tutelam estes domínios, com mudanças frequentes dos ministérios responsáveis por este sector ou com diferentes formas de estruturação interna separando, muitas vezes, atribuições estritamente relacionadas; a existência de diversas instituições sobrepostas territorialmente, todas com atribuições sobre as mesmas áreas territoriais e com competências no âmbito do planeamento e gestão do território; a deficiente articulação e cooperação entre municípios e entre estes e os restantes níveis de administração do território; a ausência de organismos de monitorização e avaliação das medidas adoptadas e o difícil enquadramento jurídico de algumas entidades criadas nestes domínios (o caso das Comissões que acompanham a elaboração dos IGT); a instabilidade dos níveis supra municipais de Administração do território, como é o caso da criação de novas figuras de associativismo intermunicipal.

Estes problemas, que se poderiam afirmar que na sua base têm a ausência de planeamento, não foram superados com o seu incremento (planeamento), foram mesmo consequência dos planos entretanto elaborados e dos defeitos e insuficiências associadas aos planos e às suas resultantes. Este resultado associado ao próprio processo de planeamento assenta nas seguintes questões:

- Ausência de um instrumento regulador regional;
- Imprecisões, incorrecções e insuficiências existentes em instrumentos como o caso da RAN e da REN;
- desarticulação dos serviços municipais que os elaboraram<sup>161</sup> e entre estes e as equipas externas;
- inexperiência dos serviços municipais em matéria de planeamento, designadamente, através dos elementos cartográfico e cadastral.

Não sendo o PAT um plano, não detém a prerrogativa de definição de modelos e de regimes de ocupação e uso do solo, oferece-se como uma ferramenta utilitária para a programação de acções que visem a execução dos planos, todavia este instrumento não tem tido uma utilização expressiva, as razões prendem-se, em parte, com as dificuldades intrínsecas associadas à programação da urbanização, designadamente, na ausência de um quadro de instrumentos fiscais e financeiros que com alterações, por exemplo na Lei dos Solos, poderá contribuir para uma inversão para uma utilização mais difundida nos projectos e acções dos municípios.

---

<sup>161</sup> Os PDM dos anos 1990 nos municípios da AML, na sua maioria ainda em vigor e em processo de revisão, foram elaborados na sua maioria pelos serviços municipais. Os PDM's nos municípios de Loures, Mafra, Montijo e Vila Franca de Xira foram elaborados por equipas externas (*outsourcing*)

## CAPÍTULO 9. A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

### 9.1. A participação pública nos PDM de 1ª geração

### 9.2. O orçamento participativo

### 9.3. A agenda 21

## Introdução

Neste capítulo serão abordadas as questões relacionadas com a participação pública em processos de planeamento e gestão do território.

Primeiramente focar-se-ão dois aspectos: a problemática e o enquadramento legal. Depois, tendo por base as formas diferenciadas da participação pública na tomada de decisão, em Portugal, umas instituídas no corpo legal e legislativo como a participação directa dos cidadãos na tomada de decisões, através dos referendos e de outras formas de participação, outras informais e não instituídas e que têm vindo a ser adoptadas pelos municípios, faremos a seguinte análise empírica: num primeiro apontamento de análise empírica avaliamos um processo formal de participação pública nos PDM's<sup>162</sup>; em seguida, descrevemos e analisamos dois instrumentos de carácter informal, o orçamento participativo e a Agenda 21. No final de cada ponto referenciamos os principais aspectos sobre as temáticas abordadas, numa síntese.

## Problemática

Uma dimensão que surge na sequência da (re)composição e da (re)configuração dos territórios metropolitanos, (re)equaciona o papel da cidadania, na governação da cidade. Procura-se aprofundar a participação de outros actores, para além dos clássicos (Estado e actores de concertação económica e social), e como tal a busca de novas formas e instrumentos de participação, de cooperação e de pluralismo na política urbana. A crescente inclusão de outros actores nos processos políticos da cidade tem um fundamento cultural e estruturante. Por um lado, as novas culturas políticas na cidade têm feito emergir exigências cívicas, e um crescente envolvimento, por parte de indivíduos ou grupos, em espaços, em problemáticas, em processos e em projectos de cariz urbano. Também, a necessidade de resolução de problemáticas complexas, incluindo a dos agentes em questão, tem conduzido a uma busca de novas formas de diálogo e de compromisso entre vários tipos de actores, desenvolvendo-se a nível local várias formas de descentralização do poder, e de uma maior responsabilização social, assim como, novas formas de legitimidade da própria acção pública. Os exemplos são variados: desde as novas formas de parceria público-

---

<sup>162</sup> Esta análise foi desenvolvida em Crespo (2003).



privado, ou ainda público-público nos mais variados campos e sectores de acção; às práticas de contratualização entre instituições diversas em processos de planeamento urbano ou de desenvolvimento de políticas urbanas, nos mais variados sectores; passando pela consolidação de novas responsabilidades de gestão democrática local como, por exemplo, via assembleias, conselhos e centros cívicos com interligações com os aparelhos político-administrativos instituídos; ao desenvolvimento de parcerias com o chamado terceiro sector para projectos concretos de trabalho partilhado em co-responsabilidade, em áreas como a acção social, o fomento de emprego ou o tratamento de espaços públicos; até às experiências de construção de estratégias e de políticas públicas por formas mais participadas pela população (exemplo do orçamento participativo) (Seixas, et. al., 2012).

A história do planeamento municipal em Portugal revela, como uma das suas características fundamentais ao longo de todo o Século XX, um fraco envolvimento directo da população e de outros agentes urbanos na definição dos planos territoriais, não obstante alguns episódios de participação activa, limitados no tempo e no espaço. Se até 1974 essa situação se ficou a dever, sobretudo, às características do regime político vigente, após a Revolução de Abril os traços de continuidade que se identificam neste domínio devem-se muito: à ausência de uma cultura técnica que veja o planeamento sobretudo como uma actividade comunicacional e menos como uma tradução prática; e, ao défice de cidadania existente na população portuguesa, designadamente o seu baixo nível de exigência em relação à administração pública (Crespo, 2003; 2010).

A participação das pessoas e grupos nas questões do planeamento, ordenamento do território e do urbanismo pode manifestar-se através dos mecanismos formais previstos no sistema de gestão territorial, mas também noutras formas de participação existentes fora do sistema (como são os exemplos do orçamento participativo e da Agenda 21, analisados neste capítulo). Enquanto os mecanismos formais estão consagrados na legislação (regime jurídico), os mecanismos de participação fora do sistema partem, na sua maioria, da iniciativa das autoridades (ou seja, da cultura técnica prevalecente).

Através da participação e dos respectivos mecanismos previstos e utilizados pela Administração, a população pode interferir na elaboração dos planos municipais e na organização do território.

As principais questões que se colocam à participação das pessoas e grupos no ordenamento do território e no urbanismo englobam e enquadram os objectivos<sup>163</sup> e as funções<sup>164</sup> da participação pública; que tipos<sup>165</sup> de participação pública podem (co)existir; quais as condições<sup>166</sup> que devem existir para que a participação pública seja efectiva; que barreiras/limitações<sup>167</sup> e vantagens<sup>168</sup> estão subjacentes à participação pública; e ainda, que abordagem<sup>169</sup> aplicar para analisar a participação.

---

<sup>163</sup> Alguns dos objectivos da participação pública são: (i) Envolver a população nas várias etapas de um plano; (ii) Fornecer às pessoas informação sobre as políticas e as opções; (iii) Receber das pessoas elementos importantes para incorporar nos planos, pois estes têm uma vivência e uma visão dos locais; (iv) Educar as pessoas e os grupos sociais para a cidadania; (v) Integrar os contributos das pessoas e grupos nas decisões antes destas estarem tomadas; (vi) Compreender o comportamento das pessoas e grupos em situações de alterações territoriais; (vii) Propor às pessoas e aos grupos um conjunto de alternativas que se ajustem ao território; (viii) Atenuar conflitos para facilitar a cooperação entre agentes num processo de planeamento.

<sup>164</sup> A participação pública desempenha diversas funções: (i) uma função de comunicação entre autoridades e pessoas e grupos; (ii) uma função de legitimação para os eleitos; (iii) uma função de socialização para implicar as pessoas e grupos nas políticas locais; (iv) uma função de auxiliar do sistema político formal.

<sup>165</sup> Podemos diferenciar tipos e/ou níveis de participação, os quais podem ser classificados por ordem hierárquica em função do grau de implicação dos cidadãos visados, dos meios utilizados, dos objectivos visados, e, sobretudo, do poder de influência ou de decisão acordado para o cidadão: (i) a informação; (ii) a educação; (iii) a informação retroactiva; (iv) a consulta; (v) a concertação; (vi) a negociação.

<sup>166</sup> É necessário estabelecer um conjunto de condições que possibilitem a participação pública e o envolvimento dos indivíduos e grupos: (i) o acesso: a capacidade que os cidadãos têm para obter e fazer uso dos serviços apropriados (documentação, estudos, ...); (ii) a informação: é importante uma informação regular, clara e acessível a todos os cidadãos sobre o processo participativo e as tomadas de decisão; (iii) o envolvimento: através deste meio, os indivíduos e grupos podem partilhar responsabilidades com os representantes e técnicos; (iv) a escolha: trata-se da capacidade dos indivíduos tomarem as suas próprias decisões a partir de uma série de opções; (v) a responsabilidade: de quem toma decisões pelas suas acções; (vi) a reformulação: sugere a disponibilidade de sistemas eficazes para que as opiniões, sugestões e reclamações sejam eficazes.

<sup>167</sup> É possível identificar um núcleo de limitações ou desvantagens associados à participação pública em processos de planeamento e de gestão do território referidos por alguns autores: i) a atitude e o posicionamento dos políticos e dos técnicos face à participação; ii) as características do processo político e os mecanismos de participação ao dispor das pessoas e grupos; iii) os processos participativos como uma perda de tempo com custos elevados (existência de recursos); iv) pode originar um potencial conflito entre os participantes; v) a competência e a falta de autoridade dos participantes; vi) a falta de informação, a linguagem utilizada pelos técnicos e os conteúdos dos documentos; vii) a participação pública como uma potencial perda de tempo para a população.

<sup>168</sup> É possível identificar um conjunto de vantagens da participação pública em processos de planeamento e gestão sobre as quais existe um consenso alargado: (i) a participação é um processo para obter informação sobre as condições locais, necessidades, desejos e atitudes; (ii) a participação é um processo para envolver e educar o público; (iii) a participação providencia os mecanismos para assegurar a democratização no processo de planeamento; (iv) a participação tem um potencial criativo no processo de planeamento; (v) a participação é um processo benéfico porque potenciador da equidade; (vi) a participação permite contrabalançar as exigências do poder central relativamente ao poder local.

<sup>169</sup> Na análise da participação pública em processos de planeamento e gestão do território devemos admitir que: i) as características de um determinado território e da sua envolvente, marcadas por condições sócio-geográficas específicas; ii) a que se juntam as condições socioeconómicas dos indivíduos (nível de instrução, idade, género, etc.); iii) podem gerar motivações que serão propiciadoras de uma maior ou menor participação.; iv) as motivações estão interligadas com as condições político-administrativas existentes; v) com o quadro normativo que regula o sistema de gestão territorial e, também; vi) com a cultura técnica prevalecente (Crespo, 2003; 2010).

O envolvimento dos vários actores territoriais no ordenamento do território e no urbanismo está associado à própria definição de participação pública. A participação pública inclui a participação dos cidadãos sendo, no entanto, mais abrangente e refere-se a todas as pessoas quer tenham, ou não, direitos e obrigações de cidadania. A noção de participação pressupõe que as pessoas possam ter influência nas propostas e no próprio processo de planeamento.

## Enquadramento legal

O sistema de gestão territorial instituído em 1998/99 consagra o direito à informação, em que todos os interessados, cidadãos e associações representativas dos vários interesses territoriais, têm o direito a ser informados e a participar sobre a elaboração, aprovação, acompanhamento, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.

A inclusão da participação pública no processo de planeamento municipal passou de um acto pontual<sup>170</sup> para um processo contínuo<sup>171</sup>, bem como de formas incipientes de comunicação para outras mais sofisticadas e mais eficazes.

No regime de 1990 a participação pública resumia-se ao período do inquérito público<sup>172</sup>, em regra, monopolizada pela Câmara Municipal que divulgava os documentos exigidos para a recolha formalizada e individualizada de reclamações ou sugestões de munícipes.

No regime de 1998/99, houve um alargamento do prazo para as pessoas e grupos formalizarem as suas participações (discussão pública – 60 dias, no regime de 1998/99 e de 30 dias no inquérito público do regime de 1990), para além de terem sido introduzidos no sistema outros momentos e possibilidades de participação. É mais

---

<sup>170</sup> O Inquérito Público (IP) definido no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março. Após a elaboração do plano, o IP consistia “na recolha de observações sobre as disposições dos planos municipais, na sequência da exposição destes em locais acessíveis ao público, na sede do município e das juntas de freguesia a que respeita” (n.º 2).

<sup>171</sup> Artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro.

<sup>172</sup> É visto como uma forma apenas de organizar o consentimento dos munícipes, uma vez que a confrontação directa de argumentos, a favor ou contra o plano, não era permitida.

explícito no que respeita ao esclarecimento de dúvidas e às objecções colocadas durante o período de discussão pública<sup>173</sup>.

Para além dos mecanismos participativos referidos, existem outros que se podem manifestar em vários momentos e modalidades, disponíveis para que as pessoas, em Portugal, possam participar. Seguidamente, faremos uma explanação sintética das várias modalidades participativas.

As garantias dos particulares foram reforçadas em 1999<sup>174</sup> com o reconhecimento, aos interessados, de um conjunto de garantias previstas no Código do Procedimento Administrativo e no regime de participação procedimental.

A Constituição garante a todos, pessoalmente e através de associações, o *direito de acção popular*, que consiste na possibilidade de prevenção ou cessação de infracções, bem como promoção de acções judiciais sobre interesses legalmente protegidos, designadamente infracções cometidas contra a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida e o património cultural.

O direito de apresentação de queixa ao Provedor de Justiça; esta entidade pode intervir na defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, assim como para assegurar a justiça e a legalidade da Administração Pública. Neste contexto, os cidadãos podem solicitar directamente ao Provedor de Justiça a sua intervenção na defesa de direitos que eles considerem injuriados, ou em caso de não respeito pelas leis, sobretudo em matérias de interesse público.

Também está contemplada a consulta directa<sup>175</sup> aos cidadãos eleitores, ao nível local, sobre matéria exclusiva da competência dos órgãos autárquicos.

A influência das directivas europeias vão-se reflectir no quadro de planeamento e gestão do território em Portugal. Neste âmbito surge a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA)<sup>176</sup>, onde a participação pública assume particular relevância em todo o processo do AIA; mais tarde é introduzida a figura da Avaliação Ambiental

---

<sup>173</sup> A Câmara Municipal, após ponderação, fica obrigada a responder, fundamentadamente, por escrito, às reclamações, observações, sugestões e pedidos de esclarecimento. A mesma pode ainda, quando necessário e conveniente, promover o esclarecimento directo dos interessados através dos técnicos.

<sup>174</sup> Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

<sup>175</sup> Lei 49/90, de 24 de Agosto.

<sup>176</sup> O quadro legal foi estabelecido com o Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Julho e com o Decreto Regulamentar n.º 38/90, de 27 de Novembro.

Estratégica (AAE)<sup>177</sup>, designadamente, com a sua obrigatoriedade nos PDM e quando se justifique nos PU e PP, dependendo do território e das problemáticas em presença.

As autarquias locais portuguesas têm, desde 1990, a possibilidade de poder consultar o eleitorado sobre questões importantes da vida local. O Regime Jurídico do Referendo Local e Regional<sup>178</sup> apesar de estabelecido há mais de duas décadas, talvez pela falta de tradição, raramente foi utilizado. Os referendos locais, devem incidir sobre as matérias da competência exclusiva das autarquias locais. Existem, no entanto, assuntos que não podem ser objecto de consulta popular, designadamente questões financeiras ou quaisquer outras que, segundo a lei, devam obrigatoriamente ser decididas pelos órgãos da autarquia local ou, então, questões sobre as quais já tenha sido tomada uma decisão irrevogável. A decisão de consulta é tomada pelas assembleias deliberativas, sendo válidas para todo o território a que se referem. Os cidadãos aí recenseados podem votar, sendo os resultados das consultas efectuadas vinculativos para os órgãos autárquicos, desde que o número mínimo de votantes seja superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento. As questões objecto de consulta devem permitir uma resposta indubitável. Para efectuar um referendo local, é necessário solicitar ao Tribunal Constitucional, a avaliação da constitucionalidade e da legalidade da iniciativa em causa.

A participação dos cidadãos nas matérias relativas ao território e à gestão das questões de carácter local é assegurada na ordem jurídica portuguesa e encontra-se inclusivamente prevista na Constituição da República. A organização política do país assenta as suas bases no fundamento do direito democrático e, por conseguinte, a possibilidade de eleger os órgãos das autarquias locais é reconhecida aos cidadãos, tal como a possibilidade de intervenção, por diversas vias, no desenrolar da vida local, de uma forma livre, directa e activa.

As reuniões dos órgãos deliberativos das autarquias locais têm um carácter público, com a possibilidade de intervenção dos presentes. Os órgãos executivos devem, por sua vez, realizar uma reunião mensal aberta ao público para poderem dispor de um espaço de tempo destinado a fornecer respostas às questões sobre matérias de interesse local.

Um certo número de cidadãos eleitores de uma autarquia local tem a possibilidade de

---

<sup>177</sup> Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho e da republicação do Decreto-Lei n.º 380/99 através do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro.

<sup>178</sup> Lei Orgânica 4/2000, de 24 de Agosto.

tomar a iniciativa para a convocação de sessões extraordinárias dos órgãos deliberativos.

Com base nas reuniões dos órgãos das autarquias locais são lavradas as respectivas actas, que devem resumir tudo o que de essencial nelas se passou e, em especial, as deliberações tomadas. Estas deliberações tornam-se executórias após a aprovação das actas das reuniões. O acesso a estes documentos e aos arquivos e registos administrativos está constitucionalmente garantido aos cidadãos, à excepção de determinados domínios que estão protegidos por lei.

As deliberações da autarquia, para que sejam passíveis de execução, devem ser publicadas num boletim da autarquia local e divulgadas através de editais afixados em diversos locais públicos, sempre que tenham de produzir eficácia externa.

Constitucionalmente, os cidadãos podem constituir organizações populares de base territorial e gozam de certos direitos no seio da autarquia local, sobretudo, no que se refere às freguesias. Estas prerrogativas incluem, designadamente, a possibilidade de efectuar petições, de participar nas reuniões sem direito a voto ou de executar as tarefas delegadas.

Os grupos de cidadãos eleitores podem ser candidatos às eleições para os órgãos das autarquias, fora das listas propostas pelos partidos políticos.

Nas freguesias mais pequenas (com 150 eleitores, ou menos) não existe um órgão deliberativo eleito (assembleia de freguesia), o que faz com que a democracia directa seja praticada através do plenário dos cidadãos eleitores.

A Constituição Portuguesa confere aos cidadãos nacionais o direito de fazer petições, exposições e reclamações e de apresentar queixas por escrito, de forma individual ou colectiva. Os residentes e os apátridas que residam em Portugal têm a possibilidade de defender os seus direitos específicos e os interesses que legalmente lhes estão protegidos.

As deliberações tomadas pelas autarquias locais podem ser objecto de recurso aos tribunais. Efectivamente, poderão mesmo ser anuladas as deliberações dos órgãos das autarquias locais, inquinadas, entre outros, de vício de forma, incompetência, ou violação de lei, podendo os próprios contratos ser igualmente anulados pelos tribunais. Por outro lado, as autarquias locais são civilmente responsáveis em caso de violação de direitos de terceiros ou de disposições legais que protejam os seus interesses.

Em Portugal, os procedimentos relativos à aprovação dos planos municipais de ordenamento do território implicam a sua discussão pública prévia. Este mecanismo de participação consiste na exposição pública dos documentos em preparação e subsequente recolha de observações e sugestões, antes da respectiva aprovação pelas entidades competentes.

Numa perspectiva de garantias outorgadas aos cidadãos, o Código do Processo Administrativo estabelece, entre outros, os princípios de participação e decisão. O primeiro assegura aos particulares e às associações que têm por finalidade a defesa dos seus interesses, o direito de participar na tomada das decisões que lhes dizem respeito. O segundo estabelece que os órgãos administrativos têm o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência apresentados pelos cidadãos. Por outro lado, a Administração Pública, apoiada nos princípios da publicidade, transparência, igualdade, justiça e imparcialidade, assegura o direito de acesso aos documentos administrativos, quer sejam ou não de carácter pessoal, e relativos às actividades prosseguidas pelos serviços.

### **9.1. A participação pública nos PDM's, na AML**

Apesar das diferenças, os elementos disponíveis sobre a prática dos dois regimes referidos (o de 90 e o de 98/99), sugerem que os níveis de participação continuam a ser fracos, não obstante o facto de só recentemente se estar a aplicar as regras do novo regime nos processos de revisão dos PDM's. Os processos de revisão dos PDM's nos municípios da AML ainda não estão finalizados, pelo que, a participação pública ainda se pode manifestar, não sendo possível fazer a sua avaliação. Decorrente desta questão, faremos a análise da participação pública no âmbito dos planos de 1ª geração dos municípios da AML.

Com base no trabalho realizado por Crespo (2003), neste ponto analisamos o Inquérito Público (IP) realizado no âmbito da elaboração dos PDM's de 1ª geração nos municípios da AML. Trata-se do procedimento técnico previsto na legislação de 1990 sobre PMOT, através do qual se realizava formalmente a participação pública prevista nesse regime jurídico. O Inquérito Público tinha lugar numa fase avançada do

processo de planeamento, era circunscrito, localizado e tinha uma duração limitada<sup>179</sup>.

Desta forma, ao basear-se em reclamações escritas espacialmente identificadas em termos de parcelas cadastradas, o legislador favoreceu um tipo de intervenção individual que, juntamente com as limitações induzidas pela fase tardia em que se realizava o IP, condicionou em muito o impacto da participação pública na proposta final do plano e, através dele, na organização do território. A fase do processo de planeamento onde se insere a participação pública é importante, na medida em que quanto mais tardio o envolvimento de pessoas e grupos pior, porque a informação fica menos disseminada e os técnicos têm as ideias mais cristalizadas.

Nos IP's nos municípios da AML foram recolhidas e analisadas 4718 participações formalizadas por escrito. Esta participação não foi uniforme em todos os municípios da AML. Os de Cascais, Sintra, Lisboa e Mafra representavam 80% do total de participações. Para além dos municípios acima referidos só os de Sesimbra (164) e do Montijo (103) tiveram participações acima de uma centena. Dos restantes, saliente-se o número reduzido de participações nos municípios do Barreiro (14), Moita (16), Alcochete (25) e Setúbal (31). Os municípios da AML-Sul apresentam cerca de 12% do total das participações.

Houve pessoas e grupos que entregaram mais do que uma participação nos IP's, ou seja, o número de indivíduos e/ou grupos que participaram nos IP's foram inferiores ao número total de participações consideradas (4718). Estas repetições verificaram-se de duas formas: a) devido aos casos de pessoas e/ou grupos que entregaram mais de um pedido ou reclamação, proprietários de mais de um lote de terreno, entregando uma participação para cada; b) quando um grupo de pessoas de forma concertada entregou o mesmo pedido de forma sistematizada, tendo sido o requerimento feito pela mesma pessoa.

A análise realizada no âmbito do IP permite concluir que a participação pública é predominantemente protagonizada por homens (75% dos participantes) e teve por base a ligação a uma determinada propriedade situada no município em causa; o meio de participação mais utilizado foi a *ficha*, fornecida pelos municípios, cujos campos de preenchimento obrigatório de alguma forma condicionaram o conteúdo

---

<sup>179</sup> O aspecto temporal é extremamente importante. Tendo o inquérito público uma duração restrita (30 dias), pode funcionar como um factor limitativo, de alguma imponderação e pouca preparação, das reclamações, sugestões e observações apresentadas.



da participação; o sistema favoreceu as intervenções *individuais* (81,7%); os participantes eram maioritariamente *proprietários* (75% dos casos) e *residentes no concelho* onde se encontra o seu 'bem'. O tipo de participação foi, maioritariamente, a *reclamação* (78,8%); o participante individual tem um maior *vínculo ao concelho* (83% dos casos); 24% das *empresas* não pertencem ao concelho onde participaram; a participação tem um âmbito essencialmente *local* (72,5%), com identificação cadastral das parcelas; as freguesias abrangidas pela participação de pessoas e grupos localizam-se sobretudo na faixa litoral, englobando os municípios de Sesimbra, Mafra, Cascais e Sintra;

As motivações das participações têm uma relação estreita com interesses particulares e a *afecção de terrenos* (67,1% para *alterações de uso para urbanizável*); podemos estabelecer uma associação entre o tipo de participação (*reclamação*) e as alterações de uso (85%); os residentes fora do concelho de participação têm motivações que incidem mais sobre as alterações de uso; a falta de conhecimento e de ligação ao território pode justificá-lo; quem participa a *título individual* revela maior desconhecimento e ligação ao processo de planeamento, pois muitas das motivações são exteriores ao PDM (9%).

Ao longo do período estudado acentuaram-se as motivações ligadas às *alterações de uso*; as motivações ligadas às alterações de uso, designadamente para urbanizável, têm uma relação directa com a forma de participar. Assim, este tipo de motivação é mais vincada na forma de participação *ficha*, com valor intermédio no *requerimento e/ou carta* e valores inferior no *livro*; as participações *consideradas* com efeito no plano e, conseqüentemente, no território representavam 11,9%. Numa primeira análise poderá parecer um valor diminuto mas quando comparado com resultados de outros países este valor é superior. A falta de experiência e de preparação para a elaboração de planos pode, de certa forma, explicar este valor; as *reclamações* escritas, especialmente identificadas, tiveram mais respostas (97%) do que as *observações*, que, pelo seu carácter generalista, acabam por ficar *sem resposta* (95%).

Estas são algumas das principais informações retiradas dos processos participativos no âmbito do IP, nos PMOT dos municípios da AML.

## 9.2. O orçamento participativo

### Enquadramento

Para além dos instrumentos legais, existem outros instrumentos participativos, não formais, com implicações na actividade do planeamento. É o caso do orçamento participativo (OP) visto e aplicado como um projecto de um modelo de gestão pública participado. O OP pode ser considerado como um exemplo informal de gestão urbana, com a participação directa da população na determinação de prioridades referentes a parte do orçamento municipal. A percentagem do orçamento total posto à disposição da sociedade civil é, muitas vezes irrisório, não compreendendo a totalidade dos investimentos do município (Souza, 2000).

O “orçamento público” surgiu em Inglaterra, no começo do séc. XIX, com o objectivo de disciplinar as finanças públicas e facilitar o controle dos parlamentares sobre o Governo. Era uma época onde as despesas eram “modestas” e vistas como um “mal necessário”. Com o tempo, o orçamento passa de instrumento de controlo político sobre o executivo, para um instrumento administrativo. Nos finais do séc. XIX e princípios do séc. XX inicia-se a edificação e o desenvolvimento do *Welfare State* originando um aumento significativo do peso e significado das despesas públicas. Entre as décadas de 1930 e 1960 o orçamento sofre transformações técnicas e ao nível dos conceitos. O Estado tenta encontrar uma “gestão científica” (*Scientific Management*) nos dinheiros públicos, a chamada racionalização administrativa. Parte-se do princípio de que os titulares de cargos públicos estão acima dos seus interesses particulares e legitimamente aptos para decidir em nome dos seus eleitores aquilo que representa o bem comum. Nos anos 1960 aparece o *Planning, Programming and Budgeting System*, conhecido como orçamento - programa, como um elo de ligação entre o planeamento e as funções executivas do Estado. Os recursos orçamentais ficam agregados à realização de um conjunto de metas onde as decisões têm em conta várias análises e alternativas. O OP aparece nas Administrações Municipais no Brasil, em finais dos anos 80, consistindo numa abertura do aparelho da Administração Local, à possibilidade de a população participar, directamente, nas decisões relativas aos objectivos dos investimentos públicos. Em Portugal, nos últimos anos, começou a ser aplicado nalguns municípios.

Desde o surgimento das primeiras experiências, o OP têm angariado uma simpatia e reconhecimento por parte de diferentes sectores da sociedade, dos quais destacamos a classe política, a academia, assim como determinados grupos e

movimentos sociais. Trata-se de um fenómeno de âmbito mundial, marcando presença em todos os continentes, com especial destaque para a América Latina, a Europa e mais recentemente em África. Apesar de não existir qualquer estatística global sobre o número de experiências de OP, estima-se que essas ultrapassam actualmente as duas mil a nível mundial (Dias, 2008)

Uma tão grande diversificação de experiências, implantadas em contextos muito diferenciados, sob orientações e objectivos nem sempre coincidentes, tem tornado difícil a tarefa de definir um conceito unanimemente aceite. Para Cabannes (2008) o OP é um mecanismo (ou processo) através do qual a população decide, ou contribui para a tomada de decisão, sobre o destino de uma parte, ou de todos os recursos públicos disponíveis para um dado território.

Neste sentido, pode-se dizer que o OP constitui uma nova forma de governação assente na participação directa dos cidadãos: i) identificando os problemas e as necessidades locais; ii) definindo as prioridades; iii) implementando projectos; assim como, iv) monitorizando e avaliando. Tudo isto é feito tendo por base a capacidade orçamental prevista para um dado território.

No entanto, o OP requer um debate que permita passar do individualismo à construção de consensos, perante recursos escassos, e passa por processos de construção de confiança mútua e de cooperação entre políticos e cidadãos, visando encontrar as soluções mais eficientes para fazer face aos problemas do território.

Normalmente, o processo num OP, baseia-se em duas fases ou períodos: uma de apresentação de propostas, onde se estabelecem as prioridades para os investimentos e o planeamento orçamental; e outra, de execução, monitorização e avaliação das decisões tomadas. As duas são parte de uma mesma dinâmica, pelo que eventuais problemas em alguma delas poderá influenciar determinante e negativamente a outra.

Como vimos, na dificuldade de uma definição política de OP, podemos sugerir uma definição metodológica, assente em cinco critérios base, de forma a diferenciar as práticas existentes: i) deve contemplar um debate explícito sobre a dimensão financeira e orçamental; ii) necessita de ser organizado ao nível das estruturas de governo local (municipal ou freguesia); iii) deve ser um processo continuado e repetido no tempo; iv) deve incluir alguma forma de deliberação pública sobre a componente orçamental; v) e, deve promover publicamente a prestação de contas

relativamente aos resultados do processo.

### **Análise geral dos processos do OP**

Dependendo de cada realidade local, o OP poderá assumir contornos e graus de importância diferenciados. Assim, tem-se optado por designar este tipo de práticas como experiências. Sobre este termo podemos ter dois tipos de entendimento. O primeiro traduz as ideias de “observação” ou “ensaio”, significando algo que está em curso, à procura de soluções, não tendo, no entanto, adquirido uma consistência e consolidação suficientes para se transformar numa acção permanente. Numa segunda perspectiva, a palavra “experiência” ser entendida como “soma de conhecimentos”, traduzindo um estado de superioridade resultante de vivências e aprendizagens acumuladas.

Perante a ampla disseminação deste tipo de processos à escala mundial, e o conhecimento que se tem sobre as suas potencialidades e limites, podemos referir que o OP está simultaneamente num processo de ampliação e consolidação. Ampliação na medida em que o número de experiências existente tenderá a aumentar nos próximos anos; e, consolidação porque em alguns locais o OP tenderá a ganhar novos contornos de institucionalização.

Estes e outros elementos permitem-nos referir que nos encontramos num ponto de viragem relativamente ao OP. Podemos, no entanto, identificar duas fases distintas no processo de disseminação deste tipo de experiências:

- i) a primeira, de 1989 até 2004, foi sobretudo orientada por uma ‘procura individualizada’ por parte de diferentes poderes locais e grupos sociais atentos e interessados pelo tema<sup>180</sup>.
- ii) a segunda, de 2005 em diante, distingue-se da anterior pelo facto do processo de disseminação se basear, em grande medida, em “ofertas organizadas” sobre o

---

<sup>180</sup> Tendo Porto Alegre sido a principal referência nesta matéria. Inúmeros políticos, investigadores e movimentos sociais deslocaram-se ao Brasil para compreenderem melhor a proposta e a metodologia do processo. O facto das primeiras edições do Fórum Social Mundial terem aí ocorrido ajudou à “internacionalização” dessa experiência.

tema<sup>181</sup>.

## O OP em Portugal e na AML

Em Portugal, a primeira fase (até 2004) enquadrava processos consultivos e presenciais, sem enquadramento e sedeados maioritariamente em municípios de “esquerda”.

A segunda fase (pós-2005), englobou processos deliberativos com possibilidade de uma participação “multicanal”. Também, nesta última fase, as Juntas de Freguesia desenvolveram processos autónomos dos municípios.

Os processos têm evoluído qualitativamente através da obrigatoriedade da prestação de contas, onde a clarificação das “regras do jogo” é de singular importância e exigência. Paralelamente tem ocorrido uma diversidade política nos municípios e nas freguesias que adoptam este instrumento participativo.

Em termos gerais, estamos na presença de uma nova geografia e na emergência de uma segunda geração de OP's, como já referido. Também assistimos a um mapa em transformação, garantindo diversidade política de quem os implementa. A sua aplicação fez-se em territórios diversificados em termos de população e na sua maioria são processos promovidos por executivos que governam em maioria.

Na base de dados<sup>182</sup> estavam registados 21 processos de OP preconizados em municípios, este é um número relativamente reduzido. A sua distribuição tem, no entanto, uma geografia variável. Podemos identificar a AML como a região de maior concentração, assim como, alguns municípios no Sul de Portugal, estes relativamente dispersos, mas também, poucos casos, no Noroeste do país.

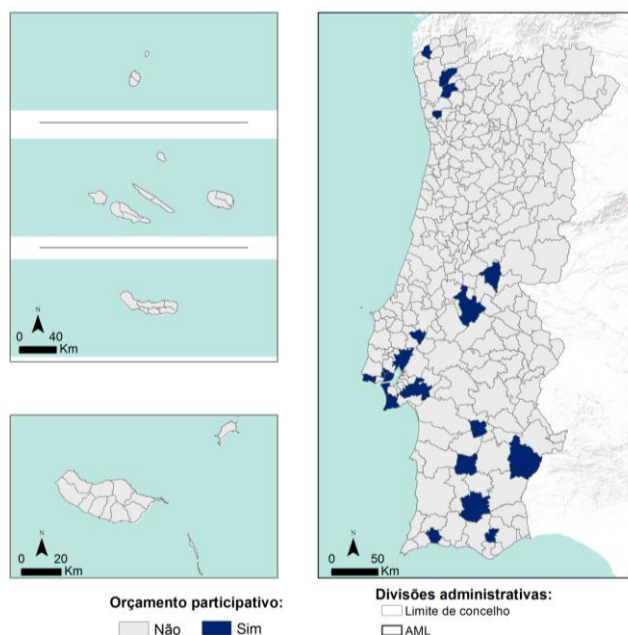
Estes processos participativos têm um carácter consultivo, apesar de envolver os executivos autárquicos na sua elaboração e condução. Uma das lacunas existentes nos processos é a prestação de contas, do processo e dos resultados.

---

<sup>181</sup> Esta nova fase tem sido impulsionada pela criação de plataformas nacionais e regionais em diferentes países, assim como por organizações que actuam no campo da cooperação para o desenvolvimento.

<sup>182</sup> Sediada em [www.op-portugal.org](http://www.op-portugal.org), os dados têm a referência do final de 2011.

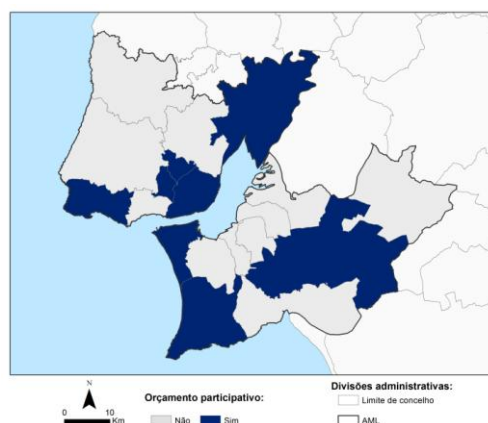
**Figura 41 – O orçamento participativo nos municípios, em Portugal**



**Fonte:** [www.op-portugal.org](http://www.op-portugal.org); **Elaborado** por Ricardo Almendra

Para além dos municípios que adoptaram o OP, representados na figura 41, as freguesias de Leça da Palmeira (Matosinhos), Santa Leocádia de Geraz de Lima (Viana do Castelo), Arrouquelas (Rio Maior), Carnide (Lisboa), Alverca do Ribatejo (Vila Franca de Xira), São João (Lisboa), São Sebastião (Lisboa) implementaram processos participativos autónomos dos municípios. Esta é uma das características que referenciámos na segunda geração, ou seja, o papel das Juntas de Freguesia na organização e implementação de acções participativas em processos de OP.

**Figura 42 – O orçamento participativo, na AML**



**Fonte:** [www.op-portugal.org](http://www.op-portugal.org); **Elaborado** por Ricardo Almendra

Na AML, existem actualmente 8 processos participativos em curso, no âmbito dos OP's. Esta região concentra um número de casos significativos, tendo em conta o contexto de Portugal.

A diversidade ideológica, referida anteriormente, vislumbra-se nos municípios da AML, conforme expressa a figura 42, deixando o OP de estar associado à esquerda no espectro político. O município de Cascais possui um dos processos de OP mais cimentados e envolventes, através de uma organização que se foi profissionalizando ao longo do tempo.

Para além do aspecto ideológico, a sua implementação fez-se em territórios diversificados (de alta e baixa densidade populacional) e na sua maioria são processos promovidos por executivos que governam em maioria, o que também se enquadra na 2ª geração, que referimos anteriormente.

## Síntese

A análise empírica revelou a pouca incorporação de mecanismos participativos no âmbito do orçamento participativo. Este instrumento, no conjunto do país, tem a sua expressão mais efectiva na região de Lisboa, tanto ao nível municipal como no âmbito das Freguesias (esta uma nova tendência).

Sendo o OP um dispositivo de promoção da participação que revela também algumas limitações que importa compreender (Dias, 2008): i) um processo muito centrado na resolução de problemas mais imediatos, o que impede um planeamento mais estratégico em relação ao desenvolvimento do município, o que poderá inviabilizar o processo participativo;; ii) um processo muito centrado sobre os investimentos, ou seja, sobre as despesas de capital, sem discutir de forma directa outras despesas de funcionamento, assim como as próprias receitas.

Paralelamente outras limitações podem ser encontradas, embora estruturais, da acção governativa dos municípios e não específicas do OP, nomeadamente: i) a *reduzida capacidade financeira dos municípios* que dificulta a resolução dos múltiplos problemas que afectam os seus territórios, ou seja, esta questão tem como consequência a definição de uma verba muito reduzida destinada à participação da população; ii) a *dimensão localista do OP* que obriga a que o processo participativo se restrinja no espaço e aos recursos nele existentes, não permitindo uma articulação

com as dinâmicas supra-municipais, nacionais e internacionais que influenciam o desenvolvimento dos territórios; iii) a *participação desigual entre grupos sociais* como é o caso das mulheres e dos jovens, existem indícios que permitem associar a participação nestes processos a ser exercida por homens.

No entanto, podemos identificar um conjunto potencialidades do OP como instrumento participativo e de gestão dos territórios (Dias, 2008): i) potencia a institucionalização da participação, permitindo compromissos com os cidadãos na definição das prioridades de investimento; ii) potencia o equilíbrio de poderes e criação de um espaço de comunicação e cooperação directa entre eleitos e eleitores, permitindo ultrapassar o habitual assistencialismo público; iii) potencia a inversão de prioridades de investimento, que confirma o facto das opções políticas nem sempre serem as mais ajustadas às necessidades sentidas pela população em cada momento, permitindo evitar eventuais erros de planeamento; iv) potencia uma maior distribuição dos produtos do desenvolvimento e maior coesão e solidariedade territorial, pois assenta num esquema de divisão territorial, de forma a garantir a maior proximidade aos problemas e às populações; v) potencia a promoção de uma identificação da população com os destinos do seu município, implicando as pessoas no processo de identificação dos problemas e na decisão sobre as prioridades de investimento cria um compromisso cívico e uma identificação com os destinos do desenvolvimento do município; vi) potencia uma maior vigilância democrática e maior transparência da acção governativa, pois obriga o executivo a prestar contas do seu exercício, assim como da situação financeira do município, fora dos espaços tradicionais definidos pela institucionalidade do Estado de direito; vii) potencia a criação de uma dinâmica educativa e formativa de promoção da cidadania, pois permite a todos os envolvidos a realização de um conjunto de aprendizagens que favorecem a alteração das habituais relações de poder que se estabelecem entre eleitos e munícipes.

### 9.3. A Agenda 21

#### Enquadramento

Alguns municípios têm vindo a preparar planos de acção local segundo os princípios e objectivos da Agenda 21, em que um dos pontos fundamentais é o papel do público enquanto agente do processo de desenvolvimento.



Uma Agenda 21 (A21) é um plano de acção (ou programa) local. É desenvolvido através de um amplo processo consultivo promovido (geralmente) pelas autoridades locais, envolvendo cidadãos e representantes de grupos relevantes e, eventualmente, é integrado com planos, prioridades e programas já existentes. A sua génese radica na Agenda 21, documento nascido na Conferência do Rio e que cumpriu duas décadas de existência. Desde então os governos locais definiram orientações conjuntas para cumprir esse desafio, baseando a sua actuação em algumas fases que são genericamente comuns a todos processos de A21: fase de compromisso e sensibilização; fase de diagnóstico; fase de plano de acção; fase de implementação; fase de monitorização, avaliação e revisão interactiva.

Um aspecto relevante da A21 é o seu forte carácter participativo. Como tal, na elaboração do Plano de Acção Local é integrada a dimensão da participação, sendo este validado e apropriado através da participação pública.

Os resultados decorrentes dos processos participativos apresentam as seguintes vantagens (algumas delas já referidas anteriormente neste capítulo): fortalecem a democracia e o compromisso dos cidadãos nas decisões; promovem decisões mais robustas e menos contestadas; integram e articulam vários tipos de conhecimento; permitem ajustes às decisões desde as fases iniciais e contribuem para melhorar a qualidade dos processos de decisão.

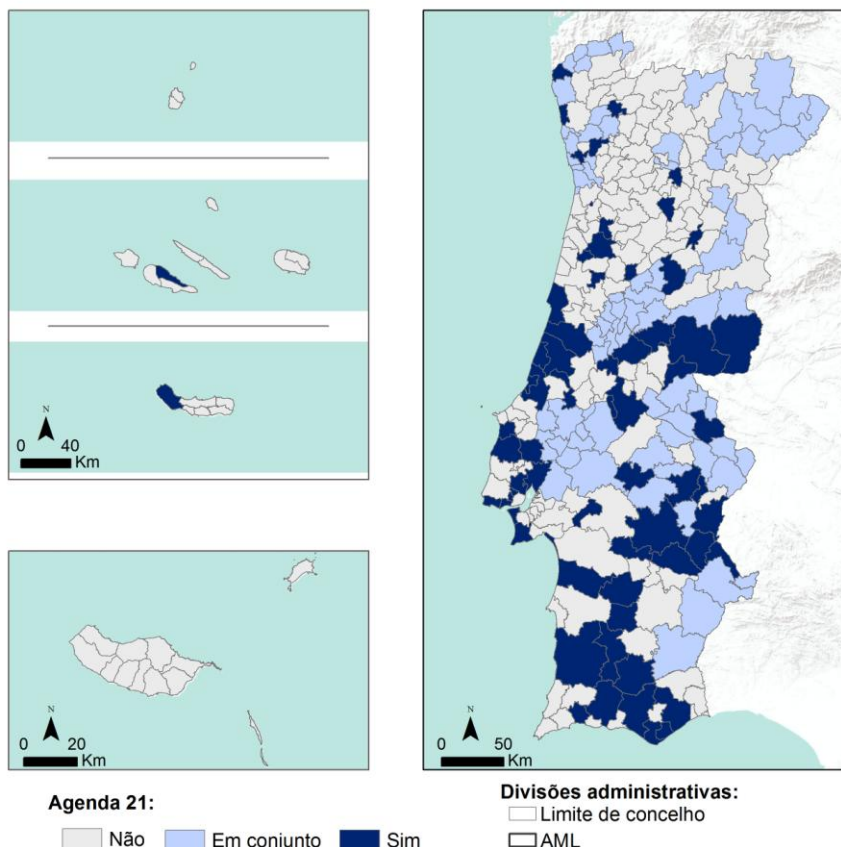
Os processos participativos só terão êxito e continuidade se for alcançada uma relação satisfatória entre o conteúdo da participação e o conteúdo da decisão, através de um compromisso directo dos promotores e das partes interessadas.

### **Avaliação global de A21 em Portugal e na AML**

A Europa é uma das regiões do mundo onde a A21 está mais implantada. Desde 2006 que o Grupo de Estudos Ambientais da Escola Superior de Biotecnologia da Universidade Católica Portuguesa (Macedo et. al., 2009) tem acompanhado a evolução do número de A21 no país, partilhando os resultados da sua análise. No último balanço de A21, realizado em 2009, chegou à seguinte contabilidade: 118 municípios e 21 freguesias que declaravam ter uma A21 em curso; foram identificados 167 potenciais processos de A21 em Portugal, com capacidade de influenciar cerca de 50% da população portuguesa.

Em Portugal, a distribuição dos municípios que enquadraram processos participativos no âmbito da A21, não tem um padrão definido. No entanto, no Norte, encontramos “vazios” e os processos existentes nessa zona do país são essencialmente de conjunto entre municípios contíguos (Figura 43).

**Figura 43 – Agendas 21 nos municípios, em Portugal**



**Fonte:** [www.agenda21local.info](http://www.agenda21local.info); **Elaborado** por Ricardo Almendra

O município do Porto tem duas A21 em conjunto com outros municípios; a Maia tem uma A21 para o município e outra em conjunto com outro município, o mesmo sucedendo com o município de Castelo Branco.

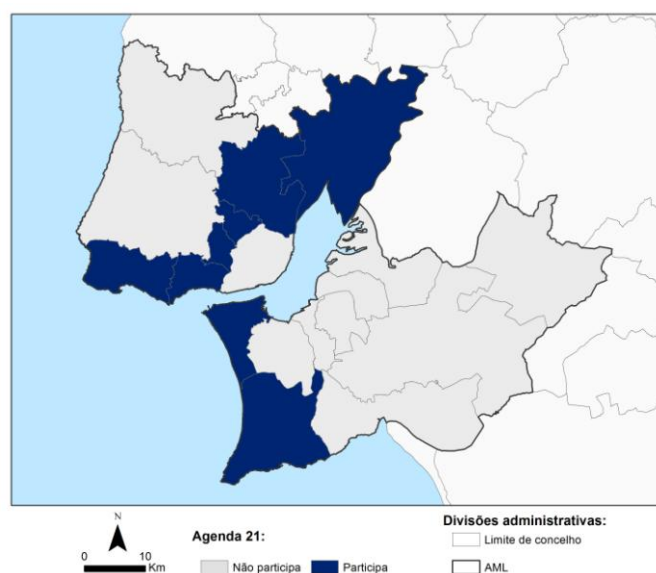
A maior parte das iniciativas surge a partir de 2003, onze anos após a subscrição política da Agenda 21 na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. O triénio 2005-2007 foi o mais profícuo em processos de A21 portuguesas, visto ser o período no qual nasceram 53% do total das A21. Dos 89 processos de A21 que surgiram no período 2005-2007, 60 foram promovidos ou apoiados por entidades supra-municipais. De destacar que apenas 36% dos processos

que surgiram neste triénio foram co-financiados por fundos comunitários. A maioria está assente em parcerias e foi desenvolvida com fundos próprios. A partir de 2007 entrou-se numa nova fase, com o número de processos de A21 lançados a reduzirem-se de ano para ano e nos que nasceram há uma maior proporção de co-financiamentos comunitários. Por exemplo, no período 2008-2009 nasceram 38 A21, das quais 72% foram co-financiadas.

Da mesma forma que nascem, as A21 também são abandonadas. Os dados indicam que 23 dos 167 processos identificados deixaram de ter existência. Tendo sido apresentados publicamente e cumprido diversas fases de uma A21, em algum momento desapareceu da Internet qualquer nova referência à sua actividade.

Dos processos identificados, 84% têm uma influência geográfica ao nível do concelho, 15% ao nível da freguesia e 1% ao nível do bairro. Nenhum dos processos de A21 reportados tem uma influência ao nível regional, embora 42% dos processos sejam promovidos por entidades de âmbito supra-municipal ou regional, dos quais são exemplos mais expressivos, pelo elevado número de municípios e/ou freguesias que envolvem.

**Figura 44 – Agendas 21, na AML**



**Fonte:** [www.agenda21local.info](http://www.agenda21local.info); **Elaborado** por Ricardo Almendra

A maioria das iniciativas A21 é promovida por autarquias (55% por Câmaras Municipais e 2% por Juntas de Freguesia). Em termos de financiamento merece referência o facto de 47% dos processos serem lançados com fundos próprios dos promotores e 45%

contarem com fundos comunitários.

Na AML, a maior preponderância na adopção de A21 engloba os municípios da margem norte (as excepções na margem sul é o município de Almada que tem uma A21 para as crianças e o de Sesimbra), excluindo os municípios de Sintra e Mafra (Figura 44).

Também nesta componente de análise verificamos uma dicotomia Norte/Sul na AML, com uma maior preponderância de iniciativas nos municípios a "Norte".

## Síntese

Algumas das principais conclusões das A21, em Portugal, são as seguintes (Macedo, et. al., 2009):

- chegou tarde a Portugal, o primeiro caso surgiu em 1996 (Alcobça) e o segundo em 1997 (Cascais), a maior parte dos processos surgiram a partir de 2003;
- implementaram-se, apesar dos reduzidos incentivos, lançando-se 167 processos de A21, desde 1996, chegando potencialmente a metade da população portuguesa. Quase metade dos processos foram lançados com fundos próprios dos promotores e a restante metade com co-financiamento proveniente de fundos comunitários;
- o tipo de participação pública dominante nos processos de A21 é do tipo informativo e consultivo, raramente se recorre a uma co-responsabilização dos cidadãos e comunidades nos processos;
- a informação disponibilizada não acompanha o ritmo dos processos, ou seja, apesar de 85% das A21 terem completado o Plano de Acção, apenas 44% o disponibiliza na *Internet*; paralelamente, a maior parte dos processos de A21 encetados no nosso país foram comunicados e apresentados de forma deficiente (72%), não sendo possível determinar se o processo de A21 está em curso ou desapareceu, ou ainda, é frequente a existência de páginas na internet que não registam a data da publicação da informação, permanecendo um mistério para o utilizador a actualidade da informação

disponibilizada.

## 10. Conclusões

Os resultados parciais da investigação realizada foram já apresentados ao longo da dissertação, ficam no entanto, alguns registos que pretendemos relevar: em primeiro lugar, apesar das tendências de mudança no sistema e na estrutura político-administrativa, o Estado e/ou as Autarquias Locais, através dos municípios, continuam a ser actores fundamentais na condução das políticas públicas, no planeamento e organização do território e, também, na prestação de serviços à população; as características do sistema de gestão territorial, com a ausência de um nível regional, adicionando a condição particular de formação de uma área metropolitana sem um sistema de governo representativo e de um quadro de planeamento, repercutiu-se no desenvolvimento da região de Lisboa; o quadro legislativo condicionou as opções a tomar ao nível da organização dos serviços públicos, associado a uma cultura técnica prevalecente assente numa visão tradicional da prestação de serviços, assim como, uma forte componente ideológica da função autárquica; os principais aspectos da participação pública em mecanismos formais e informais, foram analisados e deram corpo às componentes de análise na abordagem territorial implementada.

O modelo de análise que orientou a pesquisa empírica tem por base um conjunto de hipóteses segundo as quais a adopção de mecanismos, instrumentos e as acções numa perspectiva de governança é condicionada pelas características do sistema de gestão territorial e do modelo de gestão da área metropolitana. Também o quadro legislativo, as condições político-administrativas e territoriais, uma cultura técnica prevalecente nas organizações responsáveis pela elaboração e implementação dos planos territoriais, assim como, na provisão de serviços públicos municipais, podem influenciar essa adopção.

Uma primeira conclusão que retiramos é que o Estado e as Autarquias Locais continuam a ser o veículo essencial para a prossecução do interesse colectivo, designadamente na orientação do planeamento e da prestação de serviços públicos à população. A governança não significou o fim ou a redução da Administração, mas a sua transformação e adaptação na sociedade que actualmente incorpora. Em particular, o Estado e as Autarquias Locais continuam a ser cruciais na estrutura de definição de metas e como um executante na mesma. Paralelamente, diferentes formas de governança vão-se incorporando em diferentes níveis institucionais. No entanto, não deverá ser feita uma generalização sobre os mecanismos de

governança, eles terão de ser contextualizados e diferenciados para serem efectivos na descrição de configurações específicas.

A partir das considerações e análises das teorias e das políticas, podemos sistematizar tipos de intervenções nas estruturas da governação, segundo uma perspectiva da governança. As políticas do governo central podem orientar os processos de coordenação e de acção colectiva para além das fronteiras do sector público, privado e voluntário. No entanto, o Estado não deve impor tais políticas, mas sim negociar tanto a política de decisões e a própria implementação com os parceiros. Neste sentido, a governança pode ser guiada através da nomeação de novos actores, com múltiplos intervenientes. No entanto, existe o problema de quem for designado para participar nesses organismos e como eles podem ser responsabilizados. Ao nível local, o governo local tem um papel importante a desempenhar na promoção de novas formas de governança, uma vez que está situado no ponto de cruzamento entre o eixo vertical tradicional do poder e da administração pública e o novo eixo horizontal da parceria entre governo, sector privado e sociedade civil. O conceito de governança urbana engloba a visão de que hoje as autoridades locais têm de coexistir e colaborar com uma rede muito mais ampla de actores e de grupos de interesse.

Ao Estado cabe a tarefa de estimular as comunidades a serem elas próprias os protagonistas dos seus processos de desenvolvimento, criando um clima de confiança, cooperação e articulação entre os diversos *stakeholders*. Este novo papel que se reclama à administração central coloca um conjunto de desafios à forma como esta está organizada entre si e como se relaciona com os que a envolvem. Os desafios relacionam-se com a sua (re)estruturação e o estabelecimento da cooperação, a promoção de uma cultura organizacional de consulta e diálogo, e, a libertação dos instrumentos burocráticos de controlo e comunicação internos.

Admitimos inicialmente, que a adopção de instrumentos e técnicas de gestão territorial inseridas numa lógica de governança, é uma realidade geograficamente diferenciada. Esta diferenciação está patente quando comparamos os municípios das duas margens do Tejo. Os municípios da margem Norte, com maiores níveis de população, mais fragmentados administrativamente, governados por espectro político de centro-direita, entre outras características, tiveram uma maior incidência de EM's, EIM, níveis de participação mais elevados nas diversas componentes analisadas e estruturas organizativas dos serviços municipais mais complexas. Os municípios da

margem Sul, pelo contrário, na sua generalidade e nas diversas variáveis analisadas, tiveram um comportamento de adesão aos mecanismos inseridos numa lógica de governança muito inferiores aos da outra margem. Conclui-se, portanto, que a natureza dos territórios e as características sociopolíticas contribuem para uma diferenciação na adopção de mecanismos e instrumentos associados à governança.

Ao nível metropolitano e, em particular na AML, a partir da análise empírica, relevam-se os seguintes desafios e questões: o prevalecer do governo central, inibidor de uma lógica territorial, associada a uma descentralização de competências, designadamente ao nível do planeamento e ordenamento do território; o condicionamento do funcionamento dos órgãos da AML, assente numa lógica colegial, pela ausência de legitimidade política, que poderia reforçar o seu peso como um actor estruturante no território; o predomínio da escala local nas iniciativas de planeamento não se enquadra na ausência de articulação do território metropolitano, não resolvendo as ineficiências e a inadequação num nível estratégico que é o seu "propósito"; a inoperacionalidade da AML, devido à ausência de legitimidade própria e pela incapacidade no assumir de competências no âmbito metropolitano.

Uma das questões aferidas na investigação, com influência no desenvolvimento de processos de planeamento eficazes no território, resulta da falta de ligação entre os vários níveis presentes e actuates. Esta é uma parte dos problemas que se foram colocando ao ordenamento do território e ao urbanismo em Portugal, resultando numa situação urbanística que não foi resolvida (por vezes até foi potenciada) pelos instrumentos de planeamento e gestão territorial que foram sendo elaborados, principalmente através dos PDM's de 1ª geração: o acelerar do processo de urbanização; uma urbanização indisciplinada e com tendência dispersiva, com um alargamento sobre-dimensionado e irrealista dos perímetros urbanos; uma irracional ocupação dos solos, fruto de iniciativas privadas que surgiram desgarradas, sem articulação, derivado de lacunas ao nível dos movimentos associativos e de parcerias público-privadas, consistindo quase sempre em licenciamentos isolados; uma deficiência e insuficiência nas infra-estruturas urbanas e nos equipamentos e espaços públicos; uma falta de articulação de planos municipais vizinhos e dos planos em geral, entre outros aspectos. Acrescem a estes problemas, as dificuldades decorrentes da instabilidade dos vários níveis da Administração do território, ou seja, muitos dos problemas inventariados foram e continuam a ser potenciados por questões de ordem organizacional: a instabilidade dos Ministérios que tutelam estes domínios, com



mudanças frequentes dos ministérios responsáveis por este sector ou com diferentes formas de estruturação interna separando, muitas vezes, atribuições estritamente relacionadas; a existência de diversas instituições sobrepostas territorialmente, todas com atribuições sobre as mesmas áreas territoriais e com competências no âmbito do planeamento e gestão do território; a deficiente articulação e cooperação entre municípios e entre estes e os restantes níveis de administração do território; a instabilidade dos níveis supra municipais de Administração do território, como é o caso da criação de novas figuras de associativismo intermunicipal. Estes problemas, que se poderiam afirmar que na sua base têm a ausência de planeamento, não foram superados com o seu incremento, foram mesmo consequência dos planos entretanto elaborados e dos defeitos e insuficiências associadas aos planos e às suas resultantes: a ausência de um instrumento regulador regional; a desarticulação dos serviços municipais que os elaboraram e entre estes e as equipas externas; a inexperiência dos serviços municipais em matéria de planeamento, designadamente, através dos elementos cartográfico e cadastral.

A análise empírica, também revelou uma insuficiente implicação de actores e agentes privados à participação e à cooperação, apesar da abertura de algumas estruturas administrativas e do legislador o proporcionar. Esta fraca adesão e envolvimento decorreu de um conjunto de questões: a falta de articulação entre os diferentes níveis da administração territorial, em que o planeamento e ordenamento do território é um caso paradigmático; as escassas aplicações de carácter inter e transmunicipal integrando recursos e complementando acções territoriais encaixadas nas necessidades através de formas de gestão, políticas e projectos; a utilização de zonamentos rígidos enquadrados numa perspectiva dos PDM's que se revelaram desadequados do território, condicionando dessa forma um outro tipo de desenvolvimento urbano mais adequado e favorável, o caminho será através de estruturas de ordenação mais flexíveis ou indicativas associadas a prioridades estratégicas ou de aplicação moldável, como os Programas de Acção Territorial.

Não sendo o Programa de Acção Territorial um plano, não detém a prerrogativa de definição de modelos e de regimes de ocupação e uso do solo, oferece-se como uma ferramenta utilitária para a programação de acções que visem a execução dos planos, todavia este instrumento não tem tido uma utilização expressiva, as razões prendem-se, em parte, com as dificuldades intrínsecas associadas à programação da urbanização, designadamente, na ausência de um quadro de instrumentos fiscais e financeiros que com alterações, por exemplo na Lei dos Solos, poderá contribuir para

uma inversão e para uma utilização mais difundida nos projectos e acções dos municípios.

Em Portugal, como vimos, as associações de municípios ou as empresas inter/multimunicipais são orientadas para a gestão, ou seja, são criadas para a gestão conjunta dos serviços públicos, tais como o saneamento ou a gestão de resíduos. Uma outra opção, menos praticada, é a associação pró-activa, que consagra as associações municípios criadas para promover um projecto específico. A capacidade de produzir e implementar estratégias coordenadas e reproduzi-las pode ser considerado como um valor acrescentado das acções de governança. O associativismo municipal, através das CIM, das AMFE ou das empresas inter/multimunicipais não teve uma incidência significativa na gestão dos serviços públicos. O reforço do associativismo municipal, passa pela procura de novos modelos de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferências de recursos, que poderão, desse modo, consolidar a transferência de competências, com os respectivos ganhos de escala e de eficiência e dessa forma ganharem protagonismo na actuação conjunta da prestação de serviços, para além dos aspectos tradicionais que referimos. Esta valorização do associativismo não substitui o papel que os municípios portugueses deverão continuar a assumir na provisão da generalidade dos serviços de proximidade. Na definição das funções a exercer pela cooperação de municípios, o princípio da subsidiariedade deverá ser referência, abrangendo quer as competências da Administração Autárquica ou de entidade por ela participadas que, por ganhos de escala, poderão ser melhor exercidas ao nível intermunicipal.

A análise empírica revelou, também, a pouca incorporação de mecanismos participativos no âmbito do orçamento participativo. Este instrumento, no conjunto do país, tem a sua expressão mais efectiva na região de Lisboa, tanto ao nível municipal como no âmbito das Freguesias (esta uma nova tendência). Este mecanismo, apesar de promover a participação, tem limitações que tendencialmente afectam a sua inserção e aplicação: por um lado, é um processo muito centrado na resolução de problemas mais imediatos, o que impede um planeamento mais estratégico em relação ao desenvolvimento do município; por outro lado, é um processo muito centrado sobre os investimentos (com verbas em discussão relativamente reduzidas), ou seja, sobre as despesas de capital, não discutindo outras despesas de funcionamento ou as receitas. Para além destas limitações próprias das características do instrumento participativo, outras existem, que se ligam com a própria acção

governativa e que são estruturais: uma que se interliga com as questões referidas anteriormente, ou seja, a reduzida capacidade financeira dos municípios dificulta a resolução dos problemas que afectam os seus territórios, com consequências na definição de uma verba muito reduzida destinada à participação da população; também a sua dimensão localista obriga a que o processo participativo se restrinja no espaço e aos recursos nele existentes, inviabilizando uma articulação com as dinâmicas supra-municipais, nacionais e internacionais que influenciam o desenvolvimento dos territórios. Estas são questões que podem ser ultrapassadas com o aprofundamento dos processos, numa lógica de aprendizagem, para melhorar as acções participativas.

As práticas da administração municipal analisadas evidenciaram uma mescla de concepções que permite o reconhecimento simultâneo de traços constitutivos dos modelos de gestão, focado na participação comunitária, e de gestão participativa, direccionada à governança ampliada. Todavia isto não significa que as contradições entre essas concepções possam ser dissolvidas no âmbito teórico ou que sejam conciliáveis no âmbito da prática da gestão municipal. A valorização da participação pública como estratégia de gestão é comum, pois implica um fortalecimento do controle social e da democratização da política.

A A21 tem hoje uma difusão generalizada pelo país. Muitos dos municípios incorporam mais de uma, numa estratégia de intermunicipalidade de Planos de Acção Local no âmbito deste mecanismo. No entanto, a A21 chegou relativamente tarde a Portugal (1996), a maioria dos processos surgem e desenvolvem-se após 2003. Uma outra questão coloca-se no âmbito da sua implementação, onde existem poucos incentivos para esse desígnio, em que cerca de metade dos processos foram lançados com fundos próprios dos promotores, sendo a outra parte com co-financiamento proveniente de fundos comunitários. O tipo de participação pública dominante nos processos de A21 é do tipo informativo e consultivo, raramente se recorre a uma co-responsabilização dos cidadãos e comunidades nos processos. Um outro aspecto da A21 em Portugal, prende-se com a informação disponibilizada que não acompanha o ritmo dos processos, ou seja, ou os Planos de Acção não estão disponíveis na *Internet*; ou são comunicados e apresentados de forma deficiente, ou ainda, é frequente a existência de páginas na internet que não registam a data da publicação da informação, permanecendo um mistério para o utilizador a actualidade da informação disponibilizada. Estes processos, tendencialmente, irão estagnar ou diminuir, devido aos fracos recursos financeiros dos municípios ou pela reduzida verba

disponível através dos fundos comunitários. No entanto, como no OP, são processos que convém maturar e aperfeiçoar para que sejam mais eficazes e participativos no futuro.

A revolução de Abril de 1974 e a Constituição de 1976 consagraram a autonomia local, em que os municípios assumiram a figura de estruturas de poder político com estatuto de administração autónoma. Desde então, os municípios têm vindo a assumir um crescente protagonismo nos processos de desenvolvimento dos seus territórios, materializado num aumento gradual das suas competências nas mais diversas áreas. É indiscutível o facto de os municípios portugueses, os governos locais e regionais um pouco por toda a Europa, terem que fazer face às novas expectativas e exigências dos cidadãos por melhores serviços, à necessidade de racionalizar o uso dos (escassos) recursos públicos e à tendência global de novas práticas de gestão pública.

Neste contexto, os governos infra-nacionais procuram encontrar novas formas de gestão dos bens e dos interesses públicos que têm incidido, regra geral, pela transição de uma gestão directa para um regime empresarial, procurando parcerias com outros municípios, ou outras entidades públicas e privadas. Assiste-se a uma clara mudança do papel do poder local, de um governo mais interventor em que faz tudo sozinho, para um outro, mais estratégico.

Em Portugal, ocorreu um processo de descentralização administrativa no final dos anos 80 e a possibilidade dos municípios portugueses enveredarem pela empresarialização dos serviços públicos surge nos primeiros anos da década de 90. As empresas municipais transformaram-se rapidamente na forma mais usual para as autarquias prosseguirem os mais variados fins. Com o surgimento da legislação, aquilo que antes era uma excepção, ou seja, empresas com capitais públicos substituírem os departamentos municipais na prestação de serviços públicos, passou a ser uma regra. Os municípios têm ao seu dispor vários instrumentos para a prossecução das suas atribuições, podendo optar pelas formas organizativas através das quais entendem melhor poder alcançar os seus objectivos. A escolha da modalidade de prestação de serviços é também o resultado de preferências políticas e as consequências da distribuição de cada estrutura de governança. Nem sempre são perceptíveis as razões que levam as autarquias a optar por uma empresa municipal, uma fundação, uma sociedade anónima ou uma por quotas. Parecem ser sobretudo razões casuísticas de ordem política e pessoal que orientam a escolha por um ou outro modelo, sobretudo

quando as entidades foram criadas por iniciativa directa das autarquias. As empresas municipais também podem constituir uma forma de privatização “encapotada” dos serviços camarários. Com efeito, na maior parte dos casos, a sua criação mais não foi que a transferência de competências de serviços ou departamentos autárquicos, com os correspondentes funcionários.

Podemos associar a adopção de novas formas de governação dos serviços públicos, pós legislação de 1998 e até 2007, a uma necessidade dos municípios evitarem limitações legais e despesas públicas e contornar a falta de flexibilidade na gestão dos serviços públicos. A opção para a criação de uma empresa municipal esteve, em parte, relacionada com a tentativa de tirar vantagem da flexibilidade de controlo financeiro e de pessoal. Outras razões, menos relevantes à época eram a especialização dos serviços, as economias de escala e as sinergias intermunicipais. A aprovação das empresas municipais também permite que os municípios evitem situações em que o mercado falha, como o *outsourcing* de empresas em mercados monopolistas.

As diferentes características socioeconómicas e políticas dos governos locais portugueses são relevantes para explicar as razões para a delegação de competência dos municípios a um conjunto de organizações públicas, em vez da produção interna. Quando o tamanho e a complexidade da organização interna se tornar um problema, os governos locais optam por uma organização especializada para a prestação de serviços. Como a análise empírica demonstrou, a heterogeneidade das preferências dos cidadãos locais é uma fonte adicional de pressão para a criação de empresas municipais. A diversidade de serviços prestados por empresas públicas a nível local, permite diferentes padrões de escolha de estruturas de governança pública.

A diversidade dos condicionalismos jurídicos, económicos e sociais introduzidos ao longo do tempo, levou a que as autarquias locais ampliassem, o perímetro do interesse geral, conduzindo a um alargamento do SEL, designadamente das EM, até 2006. Este alargamento procurou dar resposta às alterações percebidas pelas autarquias locais acerca dos utentes dos serviços públicos, da procura feita pelos cidadãos, das necessidades a satisfazer e do funcionamento do mercado local. Paralelamente a esta tendência, a Administração Central tem vindo, também na última década, a transferir para as autarquias locais atribuições e competências em novos domínios com recursos restritivos, a que acresce a pressão dos utentes para uma provisão

adequada dos novos serviços o que, naturalmente, se repercute num acréscimo de intervenção e de custos para o poder local. Em função deste novo envolvimento, as autarquias locais vêem-se confrontadas com a necessidade de efectuar escolhas estratégicas e organizativas no que respeita ao modo de assegurarem a provisão dos bens e serviços públicos: a via da criação de empresas, por vezes em associação com entidades particulares (as empresas mistas, público-privadas), surgiu como uma alternativa aos outros dois tradicionais modelos organizativos de realização das missões autárquicas: a “produção interna”, através de órgãos e serviços municipais e de serviços municipalizados, por um lado, e a “externalização da produção”, mediante delegação ou concessão a terceiros, por outro lado, nomeadamente, através da criação de empresas municipais, participação em instituições empresariais e outras formas de externalização de funções com carácter de serviço público ou que visam corrigir falhas de mercado ao nível local. As empresas do SEL situam-se no ponto intermédio de um segmento de recta que tem num dos extremos a “produção interna” e no outro a “externalização da produção”.

A actividade do SEL desempenha um papel importante na realização das atribuições das autarquias nos casos em que associa utilidade social com eficiência na provisão de bens e serviços públicos; uma grande parte das empresas ou entidades empresariais locais desenvolve a sua actividade na produção e distribuição de bens e/ou serviços com características de “bens públicos” ou de bens privados com externalidades positivas; uma parte menos significativa das empresas tem uma actividade mais comercial, visando colmatar falhas de mercado que se manifestam, com maior evidência, nos domínios da gestão do território, da organização produtiva de bens locais de mercado e do desenvolvimento do território e em municípios de menor dimensão e baixa densidade demográfica.

A figura jurídica das empresas municipais pode constituir uma alternativa à gestão pública directa e à gestão delegada, podendo proporcionar níveis de eficiência equivalentes aos do sector privado. No entanto, não deve ser encarada como solução única para a modernização dos serviços públicos locais porque existem, ainda, outras possibilidades para essa modernização através da introdução de sistemas de qualidade em serviços públicos. Um outro aspecto, resultante da informação recolhida, permite-nos referir que ainda é cedo para se poder avaliar o desempenho desta solução, designadamente em comparação com outros modos de gestão dos serviços públicos. Por exemplo, a questão do preço dos serviços prestados

é um aspecto central na decisão sobre a escolha desta ou outra modalidade de gestão, mas os elementos coligidos não nos permitem tirar conclusões definitivas.

Ao nível da organização dos serviços municipais assistiu-se a uma evolução. Assim, à medida que as atribuições dos municípios aumentavam em quantidade e qualitativamente, o legislador sentiu a necessidade de propor soluções organizativas e alternativas ao dispor dos municípios. Foi assim com a legislação de 1998 para a criação de empresas, sendo que o novo quadro de competências e atribuições dos municípios ocorreu em 1999. Da original organização em serviços municipais, evoluiu-se para arranjos institucionais mais adequados às soluções pretendidas. Inicialmente através da possibilidade de criação de serviços municipalizados, para a exploração mais industrial de alguns serviços, posteriormente através de empresas municipais, de maneira a permitir a introdução de práticas e ferramentas de gestão empresarial na gestão pública autárquica. Também passaram a fazer parte das alternativas ao dispor dos municípios a possibilidade de contratar ou concessionar serviços fazendo uso das soluções de mercado. A elevada complexidade de tarefas e a necessidade de coordenar esforços levaram os municípios a fortalecer as suas ligações inter-organizacionais através da criação de entidades de tipo associativo. O número crescente de organizações sem fins lucrativos, a desenvolverem actividades cuja natureza é extremamente próxima com as desenvolvidas pelo poder local, abriu a porta para a criação de parcerias publicas e privadas com estas entidades sociais, culturais e recreativas. Desta forma, constatámos uma enorme diversidade de opções ao dispor do município para a prestação dos serviços que se incluem no âmbito das suas competências.

Por último, um conjunto de conclusões, relacionadas com os modelos de organização dos serviços nos municípios da AML, à luz das transformações a partir da legislação de 2009 e 2012: uma primeira conclusão reporta-se às alterações na organização dos serviços municipais, entre as legislações referidas, através de uma diminuição das unidades (departamentos e divisões) com uma perda de importância nas estruturas pela supressão ou pela junção das mesmas. Por outro lado, estas alterações tiveram implicações e adaptações a novas regras e uma redefinição da organização dos serviços nos municípios, num curto espaço temporal e englobado em formalidades e burocracias dificilmente ultrapassáveis. Uma questão a avaliar, como projecto futuro, é a implicação destas alterações e readaptações na prestação dos serviços às populações; outra conclusão refere que a maioria dos municípios da AML adoptou uma organização interna dos serviços municipais enquadrado no modelo de estrutura

hierarquizado. As excepções são os municípios de Alcochete e Loures que preconizam um modelo de estrutura misto; também, os processos de reestruturação de serviços que os municípios efectuaram constituíram-se como um universo multifacetado, que reflectiram os territórios (mais ou menos densos e complexos) a que se reportavam. A complexidade está directamente relacionada com a dimensão (população, principalmente) dos municípios que interpretam e preconizam soluções e prestação de serviços mais diversificadas, com estruturas e unidades que enquadram as atribuições e as competências adstritas à Administração Local; por último, os municípios de pequena dimensão, não dispondo de meios e enquadramento legislativo que permitissem soluções organizativas mais diversificadas e abrangentes, adoptaram modelos simplificados com a junção em departamentos de um conjunto de atribuições e competências municipais, enquanto que nos municípios com maior envergadura encontraram-se hipóteses e soluções mais engenhosas e abrangentes de estruturação dos serviços, baseadas num conjunto diversificado de actividades e serviços prestados, englobando a maioria das atribuições e competências que lhes estão adstritas.

### *Desafios*

Em Portugal, a abertura das estruturas administrativas e de tomada de decisão a formas de governança, designadamente, à participação e à cooperação com agentes privados tem tido uma insuficiente implicação decorrente de um conjunto de particularidades ao nível do seu modelo de desenvolvimento. A questão crítica coloca-se no envolvimento e participação de parceiros sociais e económicos, através do desenvolvimento de parcerias e contratualização entre a administração pública e o sector privado para determinadas acções estruturantes no território, tornando-se necessário para uma gestão e governança mais eficazes: i) introduzir alterações no funcionamento da administração territorial que assegurem uma melhor articulação entre os diferentes níveis, central e local; ii) construir e implementar estratégias, formas de gestão e políticas e projectos de carácter transmunicipal para integrar recursos e complementar acções adequadas no território; iii) alterar as práticas de planos para formas de ordenação mais flexíveis ou indicativas associadas a prioridades estratégicas, em vez de zonamentos rígidos e desadaptados territorialmente.

Ao nível do poder local e do seu papel nos processos de governança urbana os desafios são: a qualificação do capital institucional e político dos territórios; o



reconhecimento de que o serviço público não se esgota na administração local; a modernização da gestão adequada às características do território e às expectativas dos utilizadores dos serviços públicos.

A criação, desenvolvimento e gestão de instituições empresariais, como instrumento para realizar actividades ligadas às atribuições das autarquias locais, não obstante as virtualidades que encerra, coloca problemas e riscos que exigem que sejam seguidos alguns princípios e tomadas precauções antes da sua criação e durante o seu ciclo de vida. Um dos principais problemas relaciona-se com o quadro institucional e jurídico, que deve ser clarificado no que respeita à definição quer das condições a respeitar na criação, funcionamento, gestão e extinção das empresas do SEL, quer das participações sociais que estas e as autarquias locais podem adquirir em outras empresas, e, muito em particular, em empresas do sector privado. A opção pela externalização de um serviço público – empresa municipal, entidade empresarial local ou outra forma jurídica, da competência da autarquia - deve decorrer de um exercício de comparação entre custos e benefícios das diferentes formas de provisão. A dimensão do mercado constitui, na maior parte dos casos, uma condição essencial da sustentabilidade económica e financeira da empresa, pelo que o nível intermunicipal pode proporcionar uma solução, em contraponto a um único município.

Decorrente da análise feita e das conclusões a que chegamos demonstram ser necessário implementar alterações nas formas de participação pública utilizadas no processo de elaboração dos planos municipais, as actuais ainda não foram avaliadas, sendo indispensável proporcionar condições para que a população participe de forma útil para o plano, seja formal ou não, e, no caso de interesses legítimos, que as pretensões apresentadas sejam consideradas e ponderadas de forma transparente.

Se considerarmos o planeamento territorial como uma actividade essencialmente comunicacional entre os diversos actores presentes no processo urbano, a participação pública na elaboração dos planos municipais de ordenamento do território deve ser vista, sobretudo, como uma componente de um modelo de tomada de decisão que atravessa toda a organização municipal e em que o envolvimento dos actores, a título individual ou em grupo, é assumido como uma condição estruturante. Por conseguinte, na sua forma mais simples, a participação na elaboração do plano municipal será, nesta perspectiva, apenas mais um acto numa prática mais ampla de participação nas decisões. Trata-se, sobretudo, de definir uma

solução ou contribuir para a construção de alternativas sobre as quais recairá, subsequentemente, a decisão do poder político legitimamente eleito.

## Bibliografia

- ALBURY, D.** (2005) "Fostering innovation in public services". *Public Money and Management*, n.º 25, pp. 51-56.
- ALTSCHULER, A. & BEHN, R.** (1997) *Innovations in American Government*. Brookings Institution, Washington.
- ALVES, S.** (2001) *Planeamento colaborativo em contextos de regeneração urbana*. Universidade do Porto, Porto.
- AMADO, M.** (2002) *O processo do planeamento urbano sustentável*. Faculdade de Ciências e Tecnologia. Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- ANDERSEN, H. & KEMPEN, R.** (2001) *Governing European cities: social fragmentation, social exclusion and urban governance*. Ashgate, Aldershot.
- ANDERSEN, J. & PLOGER, J.** (2007) "The dualism of urban governance in Denmark". *European Planning Studies*, vol. 15, n.º 10, PP. 1349-1367.
- ANTHONY, R. & YOUNG, D.** (2003) *Management control in nonprofit organizations*. McGraw-Hill/Irwin, Bvar Ridge.
- ANTONIOLI, B. et. al.** (2000) *La struttura dei costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti in Italia: un'analisi e conometria*. Laboratorio Servizi Pubblici Locali. Working Paper, n.º 5, Nomisma, Bologna.
- ARIENTI, W.** (2003) "Do Estado keynesiano ao Estado schumpeteriano". *Revista de Economia Política*, vol. 23, n.º 4, pp. 97-113.
- ARNAULT, P.** (1991) *Privatisation des services publics locaux*. Sorman, Paris.
- ARONDEL-ROHAUT, M. & ARONDEL, P.** (2007) *Gouvernance : une démocratie sans le peuple?*. Ellipses, Paris.
- ATKINSON, R.** (2002) "The white paper on European governance: implications for urban policy". *European Planning Studies*, vol. 10, n.º 6, pp. 781-792.
- BACHE, I. & FLINDERS, M.** (2005) *Multi-level governance*. Oxford University Press, Oxford.
- BAGNASCO, A. & LE GALÈS, P.** (Dir.) (1997) *Villes en Europe*. La Découverte, Paris.

**BAILEY, N. (2003)** "Local strategic partnerships in England: the continuing search for collaborative advantage, leadership and strategy in urban governance". *Planning Theory & Practices*, vol. 4, n.º 4, pp. 443-457.

**BALME, R. et. al. (1999)** *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Presses de Sciences Po, Paris.

**BALSAS, C. (2000)** *O urbanismo comercial e as parcerias público-privado para a gestão do centro das cidades, ensinamentos da experiências estrangeira*. Observatório do Comércio, Lisboa.

**BARATA, A. (2000)** "Formas de gestão de serviços - Empresas Municipais". *Revista de Poder Local*, n.º 135, pp. 40-44.

**BASOLO, V. (2000)** "City spending on economic development versus affordable housing: does inter-city competition or local politics drive decisions?". *Journal of Urban Affairs*, n.º 22 (3), pp. 317-332.

**BASSETT, K. et. al. (2002)** "Resting governance: partnerships, planning and conflict in waterfront regeneration". *Urban Studies*, vol. 39, n.º 10, pp. 1757-1775.

**BASTOS, A. (2002)** *Governança urbana: uma reflexão sobre a participação do público nos instrumentos de planeamento local*. Instituto Sócrates. Lisboa.

**BELHOCINE, N. et. al. (2005)** "Les partenariats public-privé: une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui". *Télescope - Revue d'analyse comparée en administration publique*, vol. 12, n.º 1, pp. 2-14.

**BELL, D. & BINNIE, J. (2004)** "Authenticating queer space: citizenship, urbanism and governance". *Urban Studies*, vol. 41, n.º 9, pp. 1807-1820.

**BERNIER, P. (2005)** "Nouveaux partenariats entre le public et le privé: conditions d'émergence d'un modèle québécois". *Télescope - Revue d'analyse comparée en administration publique*, vol. 12, n.º 1, pp. 80-85.

**BERNSTEIN, S. & CASHORE, B. (2007)** "Can non-state global governance be legitimate? An analytical framework". *Regulation & Governance*, n.º 1, pp. 347-371.

**BEVIR, M. & RHODES, R. (2003)** *Interpreting British governance*. Routledge, London.

**BEVIR, M. & TRENTMANN, F.** (2007) *Governance, consumers and citizens: agency and resistance in contemporary politics*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

**BEVIR, M.** (2006) "Democratic governance: Systems and radical perspectives". *Public Administration Review*, May/June, pp. 426-436.

**BEVIR, M.** (2007a) "Governance". In BEVIR, M. (Eds.) *Encyclopedia of governance*. Vol. I, Sage, London, pp. 365-380.

**BEVIR, M.** (Eds.) (2007b) *Encyclopedia of governance*. Vol. I, Sage, London.

**BEVIR, M.** (Eds.) (2007c) *Encyclopedia of governance*. Vol. II, Sage, London.

**BEVIR, M. et. al.** (2003) "Comparative governance: prospects and lessons". *Public Administration*, vol. 81, n.º 1, pp. 191-210.

**BILHIM, J.** (2004) *A governação nas autarquias locais*. SPI - Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto.

**BILLARD, G.** (1999) *Citoyenneté, planification et gouvernement urbains aux États-Unis*. Éditions L'Harmattan, Paris.

**BINGHAM, L.** (2006) "The new urban governance: processes for engaging citizens and stakeholders". *Review of Policy Research*, vol. 23, n.º 4, pp. 815-826.

**BOCK, S.** (2006) "City 2030 - 21 Cities in quest of the future: new forms of urban and regional governance". *European Planning Studies*, vol. 14, n.º 3, pp. 321-334.

**BODDY, M. & PARKINSON, M.** (2004) *City matters : competitiveness, cohesion and urban governance*. Polilcy Press, Bristol.

**BODDY, M.** (2003) *Urban transformation and urban governance: shaping the competitive city of the future*. Policy Press, Bristol.

**BOGASON, P. & MUSSO, J.** (2005) "The democratic prospects of network governance". *The American Review of Public Administration*, vol. 36, n.º 3, pp. 3-18.

**BOGASON, P. & ZOLNER, M.** (2007) *Methods in democratic network governance*. Palgrave Macmillan, New York.

**BOGASON, P.** (2000) *Public policy and local governance: institutions in postmodern*

society. Edward Elgar, Cheltenham.

**BOOTH, P. & JOUVE, B.** (2005) *Metropolitan democracies: transformations of the state and urban policy in Canada, France and Great Britain*. Ashgate, Aldershot.

**BOOTH, P.** (2005) "Partnerships and networks: the governance of urban regeneration in Britain". *Journal of Housing and the Built Environment*, n.º 20, pp. 257-269.

**BORINS, S.** (1998) *Innovating with integrity*. Georgetown University Press, Washington.

**BORLINI, B.** (2004) Governance e governance urbana: analisi e definizione del concetto. (<http://www.sociologia.unical.it/ais2004/papers/borlini%20paper.pdf>)

**BOVAIRD, T.** (2005) "La gouvernance publique: comment maintenir un juste équilibre entre le pouvoir des intervenants dans une société en réseau?" *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 71, n.º 2, pp. 223-235.

**BOX, R.** (1998) *Citizen governance. Leading American communities into the 21st Century*. SAGE Publications Ltd, London.

**BRANCO, R.** (2009) *Competitividade e governação – O caso da Área Metropolitana de Lisboa*. Dissertação de Doutoramento em Geografia e Planeamento Regional apresentada à Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.

**BRENNER, N.** (2004) *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press, Oxford.

**CABANNES, Y.** (2008) "Boas práticas de Orçamento Participativo na América Latina e na Europa". in *Conferência Mundial sobre Desenvolvimento de Cidades*, 13 a 16 de Fevereiro, Porto Alegre, Brasil.

**CABRAL, J.** (2004) "Inovação nas políticas urbanas - modelos de regulação e sistemas de governança". *Geolnova*, n.º 10, pp. 33-52.

**CABRAL, J. et. al.** (2007) "Urbanisation trends and urban planning in the Lisbon Metropolitan Area". In Pereira, M. (Ed.) – *A Portrait of State-of-the-Art Research at the Technical University of Lisbon*. Springer, pp. 557-572.

**CARMO, F.** (2012) "Novos planos directores municipais: conciliar flexibilidade e programação". In *Encontro AD URBEM - A programação na gestão territorial*. Lisboa,

23-24 de Novembro, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
([http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro\\_2012/7\\_fernanda\\_carmo.pdf](http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro_2012/7_fernanda_carmo.pdf))

**CARS, G.** (2002) *Urban governance, institutional capacity and social milieu*. Aldershot, Ashgate.

**CARVALHO, M.** (2011) "Gestão pública: um novo paradigma para a governação da administração local em Portugal". In *Actas do 8º Congresso da Administração Pública – Desafios e soluções*. INA, Lisboa, pp. 309-333.  
([http://repap.ina.pt/bitstream/10782/577/1/Gestao%20publica\\_um%20novo%20paradigma%20governancao%20AP%20local.pdf](http://repap.ina.pt/bitstream/10782/577/1/Gestao%20publica_um%20novo%20paradigma%20governancao%20AP%20local.pdf))

**CHORIANOPOULOS, I.** (2002) "Urban restructuring and governance: North-South differences in Europe and the EU Urban initiative". *Urban Studies*, vol. 39, n.º 4, pp. 705-726.

**CITI, M. & RHODES, M.** (2007) "New modes of governance in the EU: Common objectives versus National preferences". In EUROGOV (Ed.) *European Governance Papers*, n.º N-07-01. Eurogov.

**CLARK, D.** (2005) "Les partinariats public-privé au Royaume-Uni". *Télescope - Revue d'analyse comparée en administration publique*, vol. 12, n.º 1, pp. 31-40.

**CLARK, T. & HOFFMANN-MARTINOT, V.** (1998) *The new political culture*. Westview Press, Oxford.

**COAFFEE, J. & HEALEY, P.** (2003) "My voice: my place: tracking transformations in urban governance". *Urban Studies*, vol. 40, n.º 10, pp. 1979-1999.

**COATES, P.** (2004) "Governance, management, and performance: they matter". *Public Administration Review*, vol. 64, n.º 5, pp. 630-633.

**COMITÉ DES RÉGIONS DE L'UNION EUROPÉENNE** (2003) *La dimension locale et régionale dans la création de nouvelles formes de gouvernance en Europe*. Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

**CONCEIÇÃO, P.** (2004a) *Modelos de produção e gestão de habitação social: estratégias locais de habitação e sistemas de bem-estar social num contexto de mudança*. Dissertação de doutoramento, FEUP, Porto.

**CONCEIÇÃO, P.** (2004b) "A governância dos territórios e as novas políticas urbanas:

tópicos para um debate alargado". A obra nasce: *Revista de Arquitectura da Universidade Fernando Pessoa*, n.º 2, pp. 86-99.

**CONSEIL DE L'EUROPE** (2002) *Nouvelles demandes sociales: défis de la gouvernance*. Conseil de l'Europe, Strasbourg.

**CONSIDINE, M. & LEWIS, J.** (2003) "Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand". *Public Administration Review*, vol. 63, n.º 2, pp. 131-140.

**CONSIDINE, M.** (1999) "Markets and the new welfare state: employment assistance reforms in Australia". *Journal of Social Policy*, n.º 28 (2), pp. 183-203.

**CONSIDINE, M.** (2001) *Enterprising state. The public management of welfare-to-work*. Cambridge University Press, Cambridge.

**CORRAL, J.** (1999) *La ciudad democrática*. Ediciones del Serbal, Barcelona.

**CORRAL, J.** (Coord.) (1999) *La ciudad democrática*. Ediciones del Serbal, Disputació de Barcelona.

**CRESPO, J. & CABRAL, J.** (2010) "The institutional dimension of governance in the Lisbon metropolitan area". *Análise Social*, nº 197, pp. 639-662.

**CRESPO, J. & CABRAL, J.** (2012) "The institutional dimension of governance in the Lisbon metropolitan area". In SEIXAS, J. & ALBET, A. (Eds.) *Urban governance in Southern Europe*. Ashgate, Surrey, pp. 27-50.

**CRESPO, J.** (2003) *Participação pública no planeamento municipal. Área Metropolitana de Lisboa, 1990-2000*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Geografia, Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa.

**CRESPO, J.** (2008) "Urban management in a governance context. The "municipal companies" in the Lisbon Metropolitan Area". In *XI EURA Conference – Learning cities in a knowledge based society*, Milan.

**CRESPO, J.** (2010) "A participação pública no sistema de planeamento e gestão do uso do solo municipal". In GONÇALVES, F. et. al. (Coord.) - *Os dez anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Génese e evolução do*



sistema de gestão territorial, 1998-2008. *Actas do Encontro Anual da AD URBEM*. DGOTDU, Lisboa.

**CROPPER, S.** (1996) "Collaborative working and the issue of sustainability". In HUXHAM, C. (Eds.) *Creating collaborative advantage*. Sage, London, pp. 80-100.

**CRUZ, N.** (2008) *Viabilidade das empresas municipais na prestação de serviços de infra-estruturas urbanas*. Dissertação de mestrado em Engenharia Civil apresentada ao Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa.

**CURAPP** (1996) *La gouvernabilité*. Presses Universitaires de France, Amiens.

**CURAPP/CRAPS** (1999) *La démocratie locale: représentation, participation et espace public*. Presses Universitaires de France, Amiens.

**DA CUNHA, A. & RUEGG, J.** (2003) *Développement durable et aménagement du territoire*. Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.

**DAVIES, J.** (1999) *Urban regime theory in critical perspective: a comparative study of public-private partnerships in UK local governance*. University of York, York.

**DAVIES, J.** (2002) "The governance of urban regeneration: a critique of the governing without government, thesis". *Public Administration*, vol. 80, n.º 2, pp. 301-322.

**DAVOUDI, S. & EVANS, N.** (2005) "The challenge of governance in regional waste planning". *Environment and Planning C: Government and Policy*, n.º 23, pp. 493-517.

**DAVOUDI, S. & STRANGE, I.** (2009) *Conceptions of space and place in strategic spatial planning*. Routledge, London.

**DAVOUDI, S.** (1995) "Dilemmas of urban governance". In HEALEY, P. et. al. (Eds.) *Managing cities. The new urban context*. John Wiley, London, pp. 225-230.

**DAVOUDI, S.** (2000) *Planning for waste management: changing discourses and institutional relationships*. Pergamon, Oxford.

**DAVOUDI, S. et. al.** (2008) "Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices". *Boletim de la AGE*, n.º 46, pp. 33-52.

**DE ALCÁNTARA, C.** (1998) "Du bon usage du concept de gouvernance". *Revue International des Sciences Sociales*, n.º 155, pp. 109-118.

- DE CARLO, L.** (1996) *Gestion de la ville et démocratie locale*. Éditions L'Harmattan, Paris.
- DEAN, M.** (1999) *Governmentality: power and rule in modern society*. Sage Publications, London.
- DEFARGES, P.** (2006) *La gouvernance*. Presses universitaires de France, Paris.
- DEKKER, K. & VAN KEMPEN, R.** (2004) "Urban governance within the big cities policy. Ideals and practice in Den Haag, the Netherlands". *Cities*, vol. 21, n.º 2, pp. 109-117.
- DENTE, B. et al.** (2005) "Government or governance of urban innovation?" *DISP*, n.º 162, pp. 41-52.
- DGAL** (2005) *Administração local em números – 2005*. Direcção-Geral das Autarquias Locais, Lisboa.
- DGAL** (2010) *Entidades participadas pelos municípios portugueses*. Direcção-Geral das Autarquias Locais, Lisboa.
- DGOTDU** (2011) *Guia dos Programas de Acção Territorial*. Portal da DGOTDU, Lisboa.
- DIAS, N.** (2008) "Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo", *e-cadernos ces*, n.º 1, pp. 183-205. Acedido em [25.10.2012], <http://www.ces.uc.pt/e-ca>
- DIENEL, P. & HARMS, H.** (2000) *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa*. Ediciones del Serbal, Disputació de Barcelona.
- DIGAETANO, A. & KLEMANSKI, J.** (1993) "Urban regimes in comparative perspective. The politics of urban development in Britain". *Urban Affairs Quarterly*, vol. 29, n.º 1, pp. 54-83.
- DIGAETANO, A. & KLEMANSKI, J.** (1999) *Power and city governance: comparative perspectives on urban development*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- DIGAETANO, A. & LAWLESS, P.** (1999) "Urban governance and industrial decline. Governing structures and policy agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan". *Urban Affairs Review*, vol. 34, n.º 4, pp. 546-577.
- DIGAETANO, A. & STROM, E.** (2003) "Comparative urban governance. An integrated approach". *Urban Affairs Review*, vol. 38, n.º 3, pp. 356-395.

**DIGAETANO, A.** (2006) "Creating the public domain. Nineteenth-Century local State formaton in Britain and United States". *Urban Affairs Review*, vol. 41, n.º 4, pp. 427-466.

**DOMINGUES, A.** (2005) "As Áreas Metropolitanas". In MEDEIROS, C. (dir.) *Geografia de Portugal, Volume II*. Círculo de Leitores, s/l, pp. 211-225.

**DRYZEK, J.** (2000) *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford University Press, New York.

**DURAN, P. & THOENIG, J.** (1996) "L'état et la gestion publique territoriale". *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n.º 4, pp. 580-623.

**EBERLEIN, B. & KERWER, D.** (2002) *Theorising the new modes of European Union governance*. European Integration online Papers (EIoP).

**ETZIONI-HALEVY, E.** (2003) *Network governance as a challenge to democratic elite theory*. Democratic Network Governance. Centre for Democratic Network Governance, Helsingor.

**EUROPÉENNES, C.** (2001) *Gouvernance Européenne. Un livre blanc*. COM (2001) 428 final. Bruxelles.

**EUROPEIA, C.** (2004) Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões. COM (2004) 327 final. Bruxelas.

**EWALT, J. & JENNINGS, E.** (2004) "Administration, governance, and policy tools in welfare policy implementation". *Public Administration Review*, vol. 64, n.º 4, pp. 449-462.

**EWALT, J.** (2001) "Theories of governance and new public management: links to understanding Welfare policy implementation". *American Society for Public Administration*. Newark, March 12.

**FALUDI, A.** (2005) "Territorial cohesion: an unidentified political objective. Introduction to the special issue". *Town Planning Review*, n.º 76 (1), pp. 1-13.

**FALUDI, A.** (2006) "From European spatial development to territorial cohesion policy". *Regional Studies*, n.º 40 (6), pp. 667-678.

**FALUDI, A.** (2007) "The European model of society". In FALUDI, A. (Eds.) *Territorial cohesion and the European model of society*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, pp. 1-22.

**FARNETI, F. & YOUNG, D.** (2008) "A contingency approach to managing outsourcing risk in municipalities". *Public Management Review*, vol. 10, n.º 1, pp. 89-99.

**FERLIE, E. et. al.** (1999) *A nova administração pública em ação*. Editora Universidade de Brasília, ENAP.

**FERREIRA, A.** (2002) "Finalmente um PROT para a AML?". *Sociedade e Território*, n.º 34, pp. 29-40.

**FLINDERS, M.** (2004) *The politics of public-private partnerships. Democratic Network Governance*. Centre for Democratic Network Governance, Copenhagen.

**FUKUYAMA, F.** (2004) *State building: governance and world order in the twenty-first century*. Profile Books, London.

**GARCÍA, M.** (2006) "Citizenship practices and urban governance in European cities". *Urban Studies*, vol. 43, n.º 4, pp. 745-765.

**GASPAR, M.** (2002) *Articulação entre os níveis de decisão no ordenamento do território. O Plano Director Municipal*. Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

**GAUDIN, J.** (2002) *Pourquoi la gouvernance?* Presses de sciences po, Paris.

**GISSENDANNER, S.** (2003) "Methodology problems in urban governance studies". *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 21, pp. 663-685.

**GOLDSTEIN, J.** (2000) "Legalization, trade liberalization, and domestic politics: a cautionary note". *International Organization*, n.º 54, pp. 603-631.

**GONÇALVES, P.** (2007) *Regime jurídico das empresas municipais*. Livraria Almedina, Coimbra.

**GONZÁLEZ, S. & HEALEY, P.** (2005) "A sociological institutionalist approach to the study of innovation in governance capacity". *Urban Studies*, vol. 42, n.º 11, pp. 2055-2069.

**GOVERNA, F. & SACCOMANI, S.** (2004) "From urban renewal to local development.

New conceptions and governance practices in the Italian peripheries". *Planning Theory & Practices*, vol. 5, n.º 3, pp. 327-348.

**GOVERNA, F.** (2000) "I sistemi locali come ambiti territoriali dell'azione collettiva". In PIRODDI, E. et. al. (Eds.) *I future della città. Mutamenti nuovi soggetti, progetti*. Franco Angeli, Milan, pp. 370-391.

**GROTE, J. & GBIKPI, B.** (2002) "From democratic government to participatory governance". In GROTE, J. & GBIKPI, B. (Eds.) *Participatory governance. Political and societal implications*. Leske & Budrich, Oplanden, pp. 17-34.

**GURR, T. & KING, D.** (1987) *The state and the city*. University of Chicago Press, Chicago.

**HAJER, M. & WAGENAAR, H.** (2003) *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge University Press. Cambridge.

**HALL, C.** (1999) "Rethinking collaboration and partnership: a public policy perspective". *Journal of Sustainable Tourism*, n.º 7, pp. 274-289.

**HAMEL, P. & JOUVE, B.** (2006) *Un modèle québécois?: gouvernance et participation dans la gestion publique*. Presses de l' Université de Montréal, Montréal.

**HARDING, A. & LE GALÈS, P.** (1997) "Globalization, urban change and urban policies in Britain and France". In SCOTT, A. (Eds.) *The limits of globalization: cases and arguments*. Routledge, New York, pp. 181-201.

**HARDING, A.** (1997) "Urban regimes in a Europe of the cities?". *European Urban and Regional Studies*, n.º 4, pp. 291-314.

**HARTLEY, J.** (2005) "Innovation in governance and public services: past and present". *Public Money & Management*, n.º 25, pp. 27-34.

**HARTLEY, J.** (2006) *Innovation and its contribution to improvement; a literature review for policy-makers, policy advisors, managers and academics*. Department of Communities and Local Government, London.

**HARVEY, D.** (1989) *The urban experience*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.

**HAUS, M. et. al.** (2004) *Urban governance and democracy: leadership and community involvement*. Routledge, New York.

**HEALEY, P.** (1992) "The reorganisation of the state and market in planning". *Urban Studies*, n.º 29 (3), pp. 411-434.

**HEALEY, P.** (1995) "Discourses of integration; making frameworks for democratic urban planning". In HEALEY, P. et. al. (Eds.) *Managing cities. The new urban context*. John Wiley, London, pp. 251-272.

**HEALEY, P.** (1997) *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Macmillan, Basingstoke.

**HEALEY, P.** (2004) "Creativity and urban governance". *Policy Studies*, vol. 25, n.º 2, pp. 11-20.

**HEALEY, P.** (2006) "Transforming governance: challenges of institutional adaptation and a new politics of space". *European Planning Studies*, vol. 14, n.º 3, pp. 299-320.

**HEALEY, P. et al.** (Eds.) (2002) *Urban governance, institutional capacity and social milieux*. Ashgate, Aldershot.

**HEINELT, H.** (2005) *Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place*. Routledge, London.

**HEINELT, H. et. al.** (2005) *Legitimacy and urban governance: a cross-national comparative study*. Routledge, London.

**HERMET, G. et. al.** (2005) *La gouvernance: un concept et ses applications*. Karthala, Paris.

**HERRSCHEL, T. & NEWMAN, P.** (2002) *Governance of Europe's city regions: planning, policy and politics*. Routledge, London.

**HILL, C. & LYNN, L.** (2004) "Governance and public management, an introduction". *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 23, n.º 1, pp. 3-11.

**HILL, M. & HUPE, P.** (2002) *Implementing public policy: governance in theory and practice*. Sage, London.

**HILLIER, J.** (2007) *Stretching beyond the horizon: a multiplanar theory of spatial planning and governance*. Ashgate, Aldershot.

**HIRST, P.** (2000) "Democracy and governance". In PIERRE, J. (Eds.) *Debating governance: authority, steering and democracy*. Oxford University Press, Oxford, pp. 13-35.

**HOOD, C. & LODGE, M.** (2004) "Competency, bureaucracy, and public management reform: a comparative analysis". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 17, n.º 3, pp. 313-333.

**HOOD, C.** (1991) "A public management for all seasons?" *Public Administration*, vol. 69, pp. 3-19.

**HOWARTH, D. & TORFING, J.** (2005) "Discourse theory in European politics: identity, policy and governance". Palgrave Macmillan, Basingstoke.

**JESSOP, B.** (1995) "The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?" *Economy and Society*, vol. 24, n.º 3, pp. 307-333.

**JESSOP, B.** (1997) *Social and economic restructuring in Dartford and Manchester*, Economic and Social Research Council.

**JESSOP, B.** (1998) "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development". *International Social Science Journal/UNESCO*, vol. 50, pp. 29-45.

**JESSOP, B.** (2002) "Liberalism, neoliberalism, and urban governance: a State-theoretical perspective." *Antipode*, n.º 34 (3), pp. 452-472.

**JOHN, P. & COLE, A.** (1998) "Urban regimes and local governance in Britain and France. Policy adaption and coordination in Leeds and Lille". *Urban Affairs Review*, vol. 33, n.º 3, pp. 382-404.

**JOHN, U. & NEUER, B.** (2006) "New urban governance: institutional change and consequences for urban development". *European Planning Studies*, vol. 14, n.º 3, pp. 291-298.

**JONES, P. & EVANS, J.** (2006) "Urban regeneration, governance and the State: exploring notions of distance and proximity". *Urban Studies*, vol. 43, n.º 9, pp. 1491-1509.

**JORDAN, A. et. al.** (2005) "The rise of "new" policy instruments in comparative perspective: has governance eclipsed government?" *Political Studies*, n.º 53, pp. 477-

**JOUE, B. & BOOTH, P.** (2004) *Démocraties métropolitaines : transformations de l'état et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*. Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy.

**JOUE, B. & LEFÈVRE, C.** (1999) "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe". *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n.º 6, pp. 835-853.

**JOUE, B. & LEFÈVRE, C.** (1999) *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*. Anthropos, Paris.

**JOUE, B. & LEFÈVRE, C.** (2002) *Metropoles ingouvernables: les villes europeennes entre globalisation et decentralisation*. Elsevier, Paris.

**JOUE, B. & LEFÈVRE, C.** (2004) *Horizons metropolitains*. Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

**JOUE, B.** (2003) "Les formes de gouvernement urbain en Europe". *DISP*, n.º 152, pp. 37-42.

**JOUE, B.** (2003) *La gouvernance urbaine en questions*. Elsevier, Paris.

**JOUE, B.** (2004) "Introduction : Le métropoles au croisement de la globalisation et de la transformation du politique". In JOUE, B. & BOOTH, P. (Org.) *Démocraties Métropolitaines – Transformations de l'état et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande Bretagne*. Presses de L'Université du Québec, Sainte Foy.

**JOUE, B.** (2005) "From government to urban governance in Western Europe: a critical analysis". *Public Administration and Development*, n.º 25, pp. 285-294.

**KANTOR, P. et. al.** (1997) "The political economy of urban regimes. A comparative perspective". *Urban Affairs Review*, vol. 32, n.º 3, pp. 348-377.

**KEARNS, A. & PADDINSON, R.** (2000) "New challenges for urban governance". *Urban Studies*, vol. 37, n.º 5-6, pp. 845-850.

**KEIL, A.** (2006) "New urban governance processes on level of neighbourhoods". *European Planning Studies*, vol. 14, n.º 3, 335-364.



**KELLEHER, C. & LOWERY, D.** (2004) "Political participation and metropolitan institutional contexts". *Urban Affairs Review*, vol. 39, n.º 6, pp. 720-757.

**KETTL, D.** (2002) *The transformation of governance: public administration for the twenty-first century*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.

**KICKERT, W.** (1993) "Autopoiesis and the science of (public) administration: essence, sence and nonsense". *Organisation Studies*, vol. 14, n.º 2, pp. 261-278.

**KICKERT, W. et al.** (1997) *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Sage, London.

**KJAER, A.** (2003) *Governance: an overview of its usages*. *Democratic Network Governance*. Centre for Democratic Network Governance, Helsingor.

**KJAER, A.** (2004) *Governance. Key concepts*, Policy Press.

**KLIJN, E. & KOPPENSAN, J.** (2000) "Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance". *Public Management*, vol. 2, n.º 2, pp. 135-158.

**KLIJN, E.** (2004) *Governance networks and democracy: a world to gain*. *Democratic Network Governance*. Centre for Democratic Network Conference, Copenhagen.

**KOOIMAN, J. & VAN VLIET, M.** (2000) "Self-governance as a mode of societal governance". *Public Management*, vol. 2, n.º 3, pp. 359-377.

**KOOIMAN, J.** (1993) *Modern governance: new government-society interactions*. Sage, London.

**KOOIMAN, J.** (1996) "Research and theory about new public services management". *International Journal of Public Sector Management*, vol. 9, n.º 5/6, pp. 7-22.

**KOOIMAN, J.** (1999) "Social-political governance: overview, reflections and design". *Public Management*, vol. 1, n.º 1, pp. 67-92.

**KOOIMAN, J.** (2000) "Working with governance". *Public Management*, vol. 2, n.º 3, pp. 287-288.

**KOOIMAN, J.** (2003) *Governing as governance*. Sage, London.

**KOOIMAN, J.** (2004) "Gobernar en gobernanza". *Revista Instituciones y Desarrollo*, n.º 16, pp. 171-194.

**KOPPENSAN, J. & KLIJN, E.** (2004) *Managing uncertainties in networks*. Routledge, London.

**KORNIN, T. & MOURA, R.** (2004) "Metropolização e governança urbana: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas". *GEOUSP - Espaço e Tempo*, n.º 16, pp. 17-30.

**KUBLER, D.** (2006) "Gouvernance métropolitaine et démocratie en Europe de l'Ouest Une perspective comparative. Governance and spatial discontinuities: Reterritorialization or a new polarization of metropolitan spaces?" *L'Observatoire International des Métropoles*, Montréal, 24-25 Avril.

**LASCOUMES, P. & LE GALÈS, P.** (2005) *Gouverner par les instruments*. Sciences Po., Paris.

**LBSEL (2011)** *Livro Branco do Sector Empresarial Local*. DGAL/ISEG, Lisboa. ([http://portugalgov.stage.sixandco.pt/media/151899/livro\\_branco\\_sel.pdf](http://portugalgov.stage.sixandco.pt/media/151899/livro_branco_sel.pdf); [http://portugalgov.stage.sixandco.pt/media/151902/livro\\_branco\\_sel\\_rel\\_tecnico.pdf](http://portugalgov.stage.sixandco.pt/media/151902/livro_branco_sel_rel_tecnico.pdf))

**LE GALÈS, P.** (1995) "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine". *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n.º 1, 57-95.

**LE GALÈS, P.** (1998) "Régulation, gouvernance et territoire". In COMMAILLE, J & JOBERT, B. (Eds.) *La regulation politique à paraître*. Presses de Sciences Po., Paris.

**LE GALÈS, P.** (2003) *Le retour des villes européennes: sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Presses de sciences Po., Paris.

**LE GALÈS, P.** (2006) *Gouvernement et gouvernance des territoires*. La documentation Française, Paris.

**LEFÈVRE, C.** (1998) "Metropolitan government and governance in Western Countries: a critical review". *International Journal of Urban and Regional Research*, n.º 22 (1), pp. 9-25.

**LEFÈVRE, C.** (2002) "Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux". *Cahier Millénaire*3, n.º 9, pp. 53-65.

**LEFÈVRE, C.** (2010) "The improbable metropolis: decentralization, local democracy and

metropolitan areas in the Western world". *Análise Social*, vol. XLV (197), pp. 621-625

**LERESCHE, J-P.** (2001) "Gouvernance et coordination des politiques publiques". In LERESCHE, J-P. (Eds.) *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas Suisse dans une perspective comparée*. Pedone, Paris, pp. 29-65.

**LICHBACH, M. & ZUCKERMAN, A.** (1997) *Comparative politics: rationality, culture, and structure*. Cambridge University Press, Cambridge.

**LOBO, M.** (1987) "Antecedentes de planeamento na Área Metropolitana de Lisboa". In *I Seminário Internacional da Área Metropolitana de Lisboa, que futuro?* Organizado pelo Departamento de Geografia e Planeamento Regional da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, com a colaboração do INIC/JNICT, pp. 143-150.

**LOIOLA, E. & MOURA, E.** (1997) "Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais". In FISHER, T. (Org.) *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, pp. 53-68.

**LORRAIN, D. & STOKER, G.** (1995) *La privatisation des services urbains en Europe*. La Découverte, Paris.

**LOUGHLIN, J.** (2004) "The transformation of governance: new directions in policy and politics". *Australian Journal of Politics and History*, vol. 50, n.º 1, pp. 8-22.

**LOWNDES, V. & SKELCHER, C.** (1998) "The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance". *Public Administration*, vol. 76, pp. 313-333.

**LYNN, L.** (2007) "Conceptual and empirical models of governance and public management". *Public Management Review*, vol. 9, n.º 4, pp. 449-451.

**LYNN, L. et. al.** (2001) *Improving governance: a new logic for empirical research. American governance and public policy*. Georgetown University Press, Washington, D.C.

**MACEDO et. al.** (2009) *Agenda 21 Local em Portugal. Balanço realizado com base na comunicação através da internet*. Grupo de Estudos Ambientais, Escola Superior de Biotecnologia da Universidade Católica Portuguesa.

- MARCH, J. & OLSEN, J.** (1995) *Democratic governance*. Free Press, London.
- MARCUSSEN, M. & TORFING, J.** (2007) *Democratic network governance in Europe*. Palgrave Macmillan, New York.
- MARINETTO, M.** (2003) "Governing beyond the centre: a critique of the Anglo-governance school". *Policy Studies*, vol. 51, pp. 592-608.
- MARISSING, E., et. al.** (2006) "Urban governance and social cohesion: effects of urban restructuring policies in two Dutch cities". *Cities*, Vol. 23, n.º 4, pp. 279-290.
- MARSH, D. & STOKER, G.** (2002) *Theory and methods in political science*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- MARSHALL, T.** (2000) "Urban planning and governance: its there a Barcelona model?" *International Planning Studies*, vol. 5, n.º 3, pp. 299-319.
- MAYER, M.** (2000) "Post-fordist city politics". In LE GALÈS, P. & STOUT, F. (Eds.) *The city reader*, Routledge, London, pp. 229-240.
- MAYNTZ, R.** (1993) "Modernization and the logic of interorganizational networks". *Knowledge & Policy*, vol. 6, n.º 1, pp. 3-14.
- MCLAUGHLIN, K. & OSBORNE, S.** (2005) "The new public management in context". In MCLAUGHLIN, K. et. al. (Eds.) *New public management. Current trends and future prospects*. Routledge, London.
- MERINO, Á.** (2003) *Desde la proximidad democrática*. Ediciones del Serbal, Barcelona.
- MERRIEN, F-X.** (1998) "De la gouvernance et des Etats-providence contemporains". *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n.º 155, pp. 61-71.
- MILLER, W. et. al.** (2000) *Models of local governance: public opinion and political theory in Britain*. St. Martin's Press, New York.
- MILWARD, B.** (2004) *The potential and problems of democratic network governance*. *Democratic Network Governance*. Centre for Democratic Network Governance, Copenhagen.
- MONCK, N.** (2005) "Governance in government: a modest proposal". *The Political Quarterly*, vol. 76, n.º 2, pp. 295-298.

**MONTALVO, A.** (2003) *O processo de mudança e o novo modelo da gestão pública municipal*. Almedina, Coimbra.

**MONTEIRO, S.** (2008) *As parcerias inter-organizacionais nos processos de governança do território - O caso das redes urbanas para a competitividade e inovação*. Departamento de Geografia, Faculdade de Letras. Universidade de Lisboa, Lisboa.

**MOORE, M. & HARTLEY, J.** (2008) "Innovations in governance". *Public Management Review*, vol. 10, n.º 1, pp. 3-20.

**MOORE, M.** (2005) "Break-through innovations and continuous improvement; two different models of innovative processes in the public sector". *Public Money and Management*, n.º 25, pp. 43-50.

**MORAN, P.** (2005) "Structural and relational embeddedness: social capital and managerial performance". *Strategic Management Journal*, n.º 26, pp. 1129-1151.

**MOSSBERGER, K. & STOKER, G.** (2001) "The evolution of urban regime theory. The challenge of conceptualization". *Urban Affairs Review*, vol. 36, n.º 6, pp. 810-835.

**MOZZICAFREDDO, J.** (2001) "Modernização da administração pública e poder político". In MOZZICAFREDDO, J. & GOMES, S. (2001) (Org.) *Administração e Política – perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*. Celta Editora, Oeiras, pp. 1-33.

**MULGAN, G. & ALBURY, D.** (2003) *Innovations in the public sector*. Cabinet Office, London.

**MURPHY, P.** (2000) "Urban governance for more sustainable cities". *European Environment*, n.º 10, pp. 239-246.

**MURPHY, R.** (2002) "Politics, political science, and urban governance: a literature and a legacy". *The Annual Review of Political Science*, n.º 5, pp. 63-82.

**NELLO, O.** (1995) "Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea". *Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales*, vol. III, n.º 106, pp. 783-792.

**NEVERAUSKAS, B. & TIJUNAITIENE** (2007) "Public participation in city governance decision-making: theoretical approach". *Engineering Economics*, vol. 54, n.º 4, pp. 27-

**NEWMAN, P. & THORNLEY, A.** (1996) *Urban planning in Europe: international competition, national systems and planning projects*. Routledge, London.

**NICHOLLS, W.** (2005) "Power and governance: metropolitan governance in France". *Urban Studies*, vol. 42, n.º 4, pp. 783-800.

**NICKEL, P. & TECH, V.** (2007) "Network governance and the new constitutionalism". *Administrative Theory & Praxis*, vol. 29, n.º 2, pp. 198-224.

**NOLAN, B.** (2001) "Introduction". In NOLAN, B. (Eds.) *Public sector reform: an international perspective*. Palgrave, London.

**NORRIS, D.** (2001) "Whither metropolitan governance?" *Urban Affairs Review*, vol. 36, n.º 4, pp. 532-550.

**OLIVEIRA, F.** (2011) *Novas Tendências do Direito do Urbanismo*. Almedina, Coimbra.

**OSBORNE, D. & GAEBLER, T.** (1992) *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley Publishing Company, Reading.

**OSBORNE, S & BROWN, K.** (2005) *Managing change and innovation in public service organizations*. Routledge, London.

**OSBORNE, S.** (2006) "The new public governance?" *Public Management Review*, vol. 8, n.º 3, pp. 377-387.

**OSMONT, A.** (1998) "La gouvernance: concept mou, politique ferme". *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n.º 80-81, pp. 19-26.

**PAPADOPOULOS, Y.** (2002) "Is governance a form of deliberative democracy?" *ECPR - The Politics of Metropolitan Governance*. Turin, 22-27 March.

**PASQUIER, R. et. al.** (2007) *La gouvernance territoriale: pratiques, discours et theories*. LGDJ, Paris.

**PEREIRA, M. & ROSADO, A.** (2001) "Política de ordenamento do território em grandes áreas urbanas: linhas de orientação estratégica". In PEREIRA, M. (coord.) (2001) *Actas do Seminário Internacional. Território e Administração - Gestão de Grandes Áreas Urbanas*. Fundação para a Ciência e Tecnologia, Lisboa, pp. 135-148.

**PEREIRA, M. & SILVA, C.** (1999) "Área Metropolitana de Lisboa – balanço e perspectivas". In *Actas do VIII Colóquio Ibérico de Geografia*, Volume II. DGPR/FCSH/UNL, Lisboa, pp. 564-573.

**PEREIRA, M. & SILVA, C.** (2001) "As Grandes Áreas Urbanas – Contributos para a definição de alternativas ao modelo institucional vigente". In PEREIRA, M. (coord.) (2001) *Actas do Seminário Internacional. Território e Administração - Gestão de Grandes Áreas Urbanas*. Fundação para a Ciência e Tecnologia, Lisboa, pp. 73-89.

**PEREIRA, M.** (1997) *P.M.O.T.'s: a regulação quantitativa e a qualidade do ambiente urbano*. Dissertação de mestrado em Planeamento Regional e Urbano, Universidade Técnica de Lisboa.

**PEREIRA, M.** (1999) "Génese do modelo institucional vigente nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto". *Geolnova*, n.º 0, pp. 30-60.

**PETERS, B & SAVOIE, D.** (1998) *Réformer le secteur public: où en sommes-nous?* Presses de L'Université Laval, Québec.

**PETERS, B. & PIERRE, J.** (2000) "Citizens versus the new public manager. The problem of mutual empowerment". *Administration & Society*, vol. 32, n.º 1, pp. 9-28.

**PETERS, B. & PIERRE, J.** (2001) *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. Routledge, New York.

**PETERS, B. & PIERRE, J.** (2006) *Handbook of public policy*. Sage, London.

**PETERS, B.** (1992) "Government reorganization: a theoretical analysis". *International Political Science Review*, vol. 13, n.º 2, pp. 199-217.

**PETERS, B.** (1998a) "Managing horizontal government: the politics of co-ordination". *Public Administration*, vol. 76, pp. 295-311.

**PETERS, B.** (1998b) *Comparative politics: theory and methods*. New York University Press, New York.

**PETERS, B.** (2002) "Governance: a garbage can perspective". *Political Science Series*, Institute for Advanced Studies, Vienna, pp. 1-23.

**PETERS, B.** (2005) "The problem of policy problems". *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 7, n.º 4, pp. 349-370.

**PIERRE, J. & PETERS, B.** (2000) *Governance, politics and the state*. Macmillan, Basingstoke.

**PIERRE, J. & PETERS, B.** (2005) *Governing complex societies: trajectories and scenarios*. Palgrave Macmillan, New York.

**PIERRE, J.** (1995) *Bureaucracy in the modern state: an introduction to comparative public administration*. E. Elgar, Aldershot.

**PIERRE, J.** (1998) *Partnerships in urban governance: European and American experience*. Macmillan Press, Houndmills, Basingstoke.

**PIERRE, J.** (1999) "Models of urban governance. The institutional dimension of urban politics". *Urban Affairs Review*, vol. 34, n.º 3, pp. 372-396.

**PIERRE, J.** (2000) *Debating governance: authority, steering, and democracy*. Oxford University Press, Oxford.

**PIERRE, J.** (2005) "Comparative urban governance. Uncovering complex causalities". *Urban Affairs Review*, vol. 40, n.º 4, pp. 446-462.

**PINSON, G.** (2002) "Political government and governance: strategic planning and the reshaping of political capacity in Turin". *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26, n.º 3, pp. 477-493.

**PIORE, M. & SABEL, C.** (1984) *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. Basic Books, New York.

**POLLITT, C.** (1990) *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*. Basil Blackwell, Cambridge.

**POLLITT, C.** (2003) "Public management reform: reliable knowledge and international experience". *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3, n.º 3, pp. 121-136.

**PONTIER, J.** (1996) *Les services publics*. Hachette, Paris.

**PORTAS, N. et. al.** (2011) *Políticas Urbanas II: Transformações, Regulação e Projetos*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

**PORTAS, N., et. al.** (2003) *Políticas urbanas - Tendências, estratégias e oportunidades*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.



- PORTER, M.** (1990) *The competitive advantage of nations*. Free Press, New York.
- QUENTAL, N.** (2006) "Um sistema de governança para a grande Área Metropolitana do Porto". *Eixo Atlântico. Revista da Euroregião Galiza-Norte de Portugal*, n.º 9, pp. 19-33.
- RHODES, R.** (1996) "The new governance: governing without government". *Policy Studies*, vol. XLIV, pp. 652-667.
- RHODES, R.** (1997) *Understanding governance: policy network, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press, London.
- RHODES, R.** (2000) *Transforming British government*. Basingstoke, Macmillan in association with Economic and Social Research Council.
- RIBEIRO, A.** (2005) *Governância Municipal. Estudo sobre a participação dos cidadãos como paradigma da governação nas Câmaras Municipais Portuguesas*. Escola de Economia e Gestão. Universidade do Minho, Braga.
- RODRIGUES, M. et. al.** (2009) "A prestação de services públicos nas autarquias locais". *Municipalismo – Revista Científica*, n.º 1, pp. 77-122. ([https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/6896/1/Artigo\\_A%20Prestação%20de%20Serviços%20Públicos%20nas%20Autarquias%20Locais.pdf](https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/6896/1/Artigo_A%20Prestação%20de%20Serviços%20Públicos%20nas%20Autarquias%20Locais.pdf))
- ROSENAU, J.** (2007) "Governing the ungovernable: the challenge of a global disaggregation of authority". *Regulation & Governance*, n.º 1, pp. 88-97.
- ROSICH, R. & SAURA, J.** (1999) *Los servicios personales municipales: una propuesta metodológica*. Ediciones del Serbal, Disputació de Barcelona.
- ROSS, L.** (1997) "Financial development and economic growth: views and agenda". *Journal of Economic Literature*, vol. 2, n.º 35, pp. 688-726.
- RUEGG, J.** (1994) "Première approche du partenariat public-privé". IN RUEGG, J., DECOUTÈRE, S. & METTAN, N. (Eds.) *Le partenariat public-privé: un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*. Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.
- SAEZ, G. et. al.** (1997) *Gouvernance, métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*. Editions L'Harmattan, Paris.
- SALGADO, A.** (2005) "La gobernanza: un modelo alternativo de gestionar el conflicto".

*Eixo Atlântico. Revista da Euroregião Galiza-Norte de Portugal*, n.º 8, pp. 5-30.

**SALMON, L.** (Eds.) (2000) *Handbook of policy instruments*. Oxford University Press, New York.

**SÁNCHEZ, F.** (2000) *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Ediciones del Serbal, Disputació de Barcelona.

**SANCTON, A.** (2005) "The governance of metropolitan areas in Canada". *Public Administration and Development*, n.º 25, pp. 317-327.

**SANTOS, J. et. al.** (2001) "Formas de gestão de áreas metropolitanas". In PEREIRA, M. (coord.) (2001) *Actas do Seminário Internacional. Território e Administração - Gestão de Grandes Áreas Urbanas*. Fundação para a Ciência e Tecnologia, Lisboa, pp. 27-40.

**SAVITCH, H & KANTOR, P.** (2002) *Cities in the international marketplace. The political economy of urban development in North America and Western Europe*. Princeton University Press, Oxfordshire.

**SAVOIE, D.** (1994) *Thatcher, Reagan, Mulroney: in search of a new bureaucracy*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

**SCHMITTER, P.** (2002) "Participation in governance arrangements: its there any reason to expect it will achieve sustainable and innovative policies in a multilevel context?". In GROTE, J. & GBIKPI, B. (Eds.) *Participatory governance. Political and societal implications*. Leske & Budrich, Oplanden, pp. 51-70.

**SEIXAS, J.** (2006) *Lisboa - Uma análise crítica à governação da cidade*. Departamento de Geografia e Departamento de Sociologia. Barcelona e Lisboa. Universidad Autónoma de Barcelona e Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

**SEIXAS, J. et. al.** (2012) *A governação metropolitana na Europa*. Observatório das Metrópoles, Rio de Janeiro.

**SELLERS, J.** (2002) "The Nation-State and urban governance. Toward multilevel analysis". *Urban Affairs Review*, vol. 37, n.º 5, pp. 611-641.

**SELLERS, J.** (2005) "Re-placing the Nation. An agenda for comparative urban politics". *Urban Affairs Review*, vol. 40, n.º 4, pp. 419-445.

**SILVA, A.** (2004) *Empresarialização de serviços – Concessões*. SPI - Sociedade

Portuguesa de Inovação, Porto.

**SILVA, C. & SYRETT, S.** (2006) "Governing Lisbon: evolving forms of city governance". *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30 (1), pp. 98-119.

**SILVA, C.** (1995) "Poder local e gestão do território numa sociedade pós-fordista". *Sociedade e Território*, n.º 21, pp. 104-111.

**SILVA, C.** (2000a) "Empresas Municipais - Um exemplo de inovação em gestão urbana". *Cadernos Municipais - Revista de Acção Regional e Local*, vol. XIV, n.º 69/70, pp. 13-20.

**SILVA, C.** (2000c) "Local government growth and retrenchment in Portugal: politicization, neo-liberalism and new forms of governance". IN HOGGART, K. & CLARK, T. (Eds.) *Citizen responsive government*. Elsevier Science, Oxford, pp. 223-241.

**SILVA, C.** (2000c) "O sistema de gestão do território em Portugal". *Cadernos Municipais - Revista de Acção Regional e Local*, vol. XIV, n.º 74, pp. 21-35.

**SILVA, C.** (2002) "Governing metropolitan Lisbon: a tale of fragmented urban governance". *GeoJournal*, n.º 58, pp. 23-32.

**SILVA, N. et. al.** (1999) "A Agenda Local 21 e os Municípios Portugueses: um casamento difícil". *Sociedade e Território*, n.º 29, pp. 117-127.

**SILVA, R. & GAIO, C.** (1988) "Modelos de organização de serviços municipais - o enquadramento da área do urbanismo". *Sociedade e Território*, n.º 6, pp. 100-112.

**SIMPSON, F. & CHAPMAN, M.** (1999) "Comparison of urban governance and planning policy". *Cities*, vol. 16, n.º 5, pp. 353-364.

**SKELCHER, C.** (2005) "Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 18, n.º 1, pp. 89-110.

**SKELCHER, C. et al.** (2005) "The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy". *Public Administration*, vol. 83, n.º 3, pp. 573-596.

**SKELCHER, C. et. al.** (2003) *Partnership discourse and the democratic governance of local communities: A preliminary empirical assessment*. Democratic Network Governance. Helsingor, Centre for Democratic Network Governance.

- SORENSEN, E. & TORFING, J.** (2003) "Network politics, political capital, and democracy". *International Journal of Public Administration*, vol. 26, n.º 6, pp. 609-634.
- SORENSEN, E. & TORFING, J.** (2005) "Network governance and post-liberal democracy". *Administrative Theory & Praxis*, vol. 27, n.º 2, pp. 197-237.
- SORENSEN, E. & TORFING, J.** (2005) "The democratic anchorage of governance networks". *Scandinavian Political Studies*, vol. 28, n.º 3, pp. 195-218.
- SORENSEN, E. & TORFING, J.** (2007) *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- SORENSEN, E.** (2000) "Democratic governance and the changing role of users of public services". *Administrative Theory & Praxis*, vol. 22, n.º 1, pp. 24-44.
- SORENSEN, E.** (2002) "Democratic theory and network governance". *Administrative Theory & Praxis*, vol. 24, n.º 4, pp. 693-720.
- SORENSEN, E.** (2004) *Network governance: democratic problems and potentials*. Democratic Network Governance. Centre for Democratic Network Governance, Copenhagen.
- SORENSEN, E.** (2005) "Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance". *The American Review of Public Administration*, vol. 36, n.º 1, pp. 98-114.
- STERN, R. & CAMERON, R.** (2005) "Metropolitan governance reform: an introduction". *Public Administration and Development*, n.º 25, pp. 275-284.
- STEWART, K.** (2006) "Designing good urban governance indicators: the importance of citizen participation and its evaluation in Greater Vancouver". *Cities*, vol. 23, n.º 3, pp. 196-204.
- STOKER, G. & KING, D.** (1995) *Rethinking normative theories of local government and democracy*. Macmillan, Basingstoke.
- STOKER, G. & STEWART, J.** (1995) *Local government in the 1990s*. Macmillan, Basingstoke.
- STOKER, G.** (1998a) "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance". *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n.º 155, pp. 19-30.

**STOKER, G.** (1998b) "Governance as theory". *International Social Science Journal*, n.º 155, pp. 17-28.

**STOKER, G.** (2000) *The new politics of British local governance*. MacMillan Press, Houndmills.

**STOKER, G.** (2004a) *Designing institutions for governance in complex environments: normative, rational choice and cultural institutional theories explored and contrasted*. Fellowship Paper n.º 1. ESRC.

**STOKER, G.** (2004b) *Transforming local governance : from Thatcherism to New Labour*. Palgrave Macmillan, Houndmills.

**STOKER, G.** (2006) "Public value management. A new narrative for networked governance?" *American Review of Public Administration*, vol. 36, n.º 1, pp. 41-57.

**STONE, C.** (1989) *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988*. University Press of Kansas, Lawrence, Kan.

**STONE, C.** (1995) "Political leadership in urban politics". In JUDGE, D. et. al. (Eds.) *Theories of urban politics*. Sage, London, pp. 96-116.

**STONE, C.** (2001) *Building civic capacity: the new politics of urban school reform*. University Press of Kansas, Lawrence.

**STONE, C.** (2004) "Rejoinder: multiple imperatives, or some thoughts about governance in a loosely coupled but stratified society". *Journal of Urban Affairs*, vol. 26, n.º 1, pp. 35-42.

**STROM, E.** (1996) "In search of growth coalition". *Urban Affairs Review*, n.º 31 (4), pp. 455-481.

**SWYNGEDOUW, E.** (2005) "Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-State". *Urban Studies*, vol. 42, n.º 11, pp. 1991-2006.

**TAVARES, A. & CAMÕES, P.** (2005) "New forms of local governance: a theoretical and empirical analysis of the case of portuguese municipal corporations". *Midwest Political Science Association Conference*, Chicago, Illinois.

**TEIXEIRA, M.** (2007) *Áreas Metropolitanas e Comunidades Urbanas – Que descentralização?* Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Ciências

Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

**TENEDÓRIO, J.** (coord.) (2003) *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*. Área Metropolitana de Lisboa, Lisboa.

**TOMÀS, M.** (2009) *La governabilitat metropolitana a Europa i l'America del Nord*. Col·lecció Estudis, Sèrie Govern Local, n.º 13, Diputació Barcelona.

**TOMÁS, S.** (2002) "A longa história do Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML)". *Sociedade e Território*, n.º 34, pp. 18-28.

**TREITER, E.** (2008) "Scales, regimes, and the urban governance of Glasgow". *Journal of Urban Affairs*, vol. 30, n.º 1, pp. 87-102.

**VAN KERSBERGEN, K. & VAN WAARDEN, F.** (2004) "Governance as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy". *European Journal of Political Research*, n.º 43, pp. 143-171.

**VOGEL, D.** (1995) *Trading up: consumer and environmental regulation in a global economy*. Harvard University Press, Cambridge.

**WAGNER, F.** (1999) *La gestión de los servicios públicos locales*. Civitas, Madrid.

### **Sites consultados**

[www.aml.pt](http://www.aml.pt)  
[www.anmp.pt/](http://www.anmp.pt/)  
[www.cm-alcochete.pt](http://www.cm-alcochete.pt)  
[www.cm-amadora.pt](http://www.cm-amadora.pt)  
[www.cm-barreiro.pt](http://www.cm-barreiro.pt)  
[www.cm-cascais.pt](http://www.cm-cascais.pt)  
[www.cm-lisboa.pt](http://www.cm-lisboa.pt)  
[www.cm-loures.pt](http://www.cm-loures.pt)  
[www.cm-mafra.pt](http://www.cm-mafra.pt)  
[www.cm-moita.pt](http://www.cm-moita.pt)  
[www.cm-odivelas.pt](http://www.cm-odivelas.pt)  
[www.cm-oeiras.pt](http://www.cm-oeiras.pt)  
[www.cm-seixal.pt](http://www.cm-seixal.pt)  
[www.cm-sintra.pt](http://www.cm-sintra.pt)

[www.dgotdu.pt/](http://www.dgotdu.pt/)  
[www.m-almada.pt](http://www.m-almada.pt)  
[www.mun-montijo.pt](http://www.mun-montijo.pt)  
[www.mun-sesimbra.pt](http://www.mun-sesimbra.pt)  
[www.mun-setubal.pt](http://www.mun-setubal.pt)  
[www.portalautarquico.pt](http://www.portalautarquico.pt)  
[www.op-portugal.org](http://www.op-portugal.org)  
[www.agenda21local.info](http://www.agenda21local.info)

## Legislação

**Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março** – Define as atribuições das autarquias locais e a competência dos respectivos órgãos.

**Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril** – estabelece os princípios a que obedece a organização dos serviços municipais.

**Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio** – Revê a disciplina jurídica dos PROT.

**Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro** – Estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais.

**Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro** – Altera o Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.

**Decreto-Lei n.º 338/83, de 20 de Julho** – Cria os planos regionais de ordenamento do território.

**Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro** – Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.

**Decreto-lei n.º 448/91, de 29 de Novembro** – Regime dos loteamentos urbanos e das obras de urbanização.

**Decreto-lei n.º 560/71** – Define a hierarquia dos planos de urbanização e caracteriza-os.

**Decreto-lei n.º 561/71** – Define o conteúdo dos planos de urbanização.

**Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de Abril** – Define as unidades territoriais para efeitos de organização territorial das associações de municípios e das áreas metropolitanas e para a participação em estruturas administrativas do Estado e nas estruturas de governação do QREN 2007-2013.

**Decreto-lei n.º 69/90, de 2 de Março** – Aprovação e ratificação dos planos municipais de ordenamento do território.

**Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio** – Regime jurídico das áreas metropolitanas.

**Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio** – Regime jurídico das comunidades intermunicipais.

**Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro** – Estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais.

**Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro** – Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

**Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro** – Aprova a Lei das Finanças Locais.

**Lei n.º 44/91, de 2 de Agosto** – Cria as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

**Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto** – Estabelece o Regime Jurídico do Associativismo Municipal

**Lei n.º 46/2008** – Estabelece o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

**Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto** – Lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo.

**Lei n.º 49/2012, de 29 de Agosto** – Procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

**Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro** – Aprova o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local.

**Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro** – Estabelece as atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos.

**Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto** – Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais: públicas, de capitais públicos e de capitais maioritariamente públicos.

**Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/89, de 15 de Maio** – Determina a elaboração do Plano Regional de Ordenamento da Área Metropolitana de Lisboa.

**Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2002, de 8 de Abril** – Aprova o Plano Regional de Ordenamento da Área Metropolitana de Lisboa.

## Siglas

**A21.** Agenda 21

**A21L.** Agenda 21 Local

**AAE.** Avaliação Ambiental Estratégica

**AIA.** Avaliação de Impacte Ambiental

**AMFE.** Associação de Municípios para Fins Específicos

**AML.** Área Metropolitana de Lisboa

**ANMP.** Associação Nacional de Municípios Portugueses

**CAE.** Classificação das Actividades Económicas



**CCDRLVT.** Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo

**CDS-PP.** Partido Popular

**CIM.** Comunidades Intermunicipais

**CIM.** Comunidades Intermunicipais

**DGAL.** Direcção-Geral da Administração Local

**DGOTDU.** Direcção Gera de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

**EEIM.** Entidades Empresarial Local Intermunicipal

**EEIM.** Entidades Empresarial Local Municipal

**EEMT.** Entidade Empresarial Local Metropolitana

**EIM.** Empresa Intermunicipal

**EM.** Empresa Municipal

**EMT.** Empresa Metropolitana

**FMI.** Fundo Monetário Internacional

**GAM.** Grande Área Metropolitana

**GAML.** Grande Área Metropolitana de Lisboa

**IGT.** Instrumentos de Gestão Territorial

**IP.** Inquérito Público

**LBPOTU.** Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo

**LFL.** Lei de Finanças Locais

**MPT.** Partido da Terra

**NPG.** Nova Governança Pública

**NPM.** Nova Gestão Pública

**NUTE.** Nomenclatura de Unidades Territoriais para fins Estatísticos

**OCDE.** Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

**OP.** Orçamento Participativo

**PA.** Administração Pública

**PAM.** Gestão da Administração Pública

**PAT.** Programa de Acção Territorial

**PCP.** Partido Comunista Português

**PDM.** Plano Director Municipal

**PDRL.** Plano Director da Região de Lisboa

**PEV.** Partido Ecologista “Os Verdes”

**PNPOT.** Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

**PP.** Plano de Pormenor

**PPD/PSD.** Partido Social Democrata

**PPP.** Parcerias Público-Privadas

**PRN.** Plano Rodoviário Nacional

**PROT.** Plano Regional de Ordenamento do Território

**PROTAML.** Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa

**PS.** Partido Socialista

**PU.** Plano de Urbanização

**PUCS.** Plano de Urbanização da Costa do Sol

**QREN.** Quadro de Referencia Estratégico Nacional

**RAN.** Reserva Agrícola Nacional

**REN.** Reserva Ecológica Nacional

**RJIGT.** Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

**RJRU.** Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

**RJSEL.** Regime Jurídico do Sector Empresarial Local

**ROSM.** Regulamento de Organização dos Serviços Municipais

**RSU.** Resíduos Sólidos Urbanos

**SAA.** Serviços de Abastecimento de Água

**SAAR.** Serviços de Água e Águas Residuais

**SAR.** Serviços de Águas Residuais

**SEL.** Sector Empresarial Local

**SIG.** Serviços de Interesse Geral

**SRU.** Sociedade de Reabilitação Urbana

**UE.** União Europeia

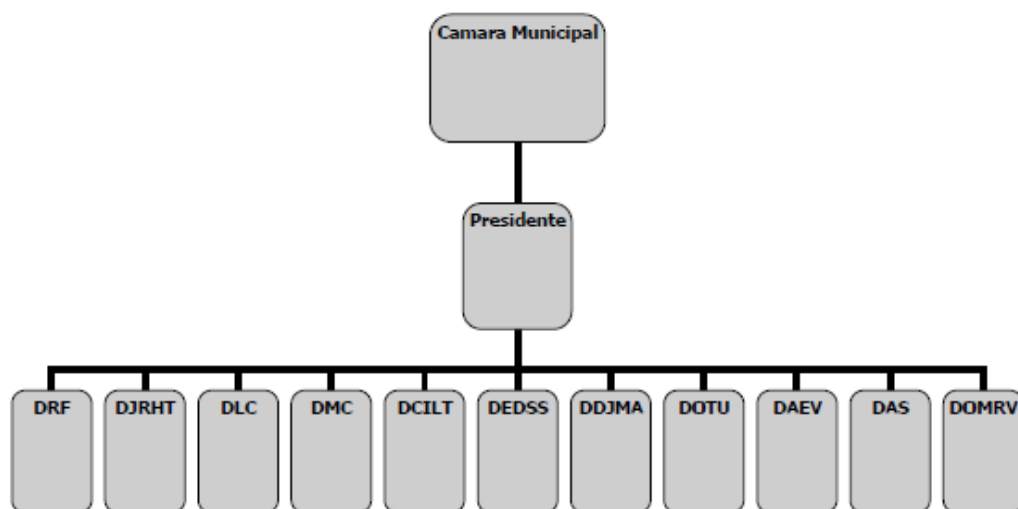
**UN.** Nações Unidas

**UT.** Unidades Territoriais

# ANEXOS

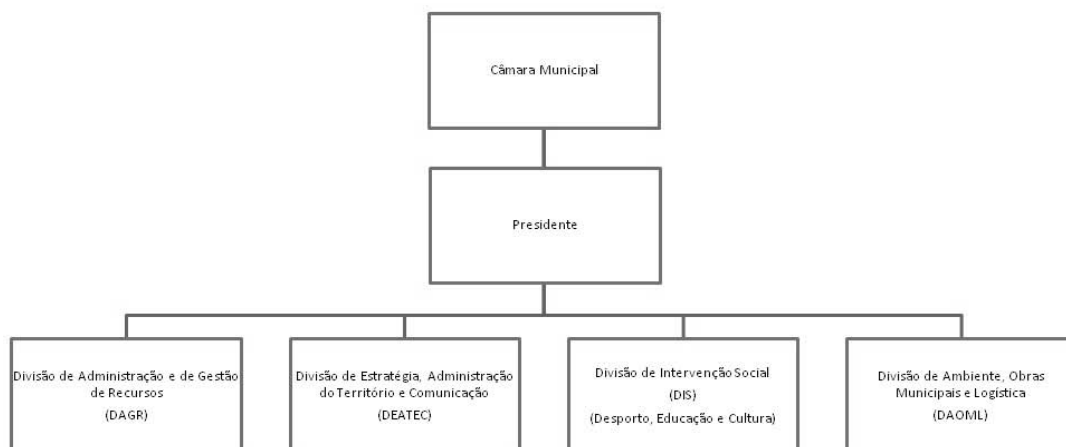
## Anexo 1

### Organograma dos serviços municipais de Alcochete (2010)



**Fonte:** Despacho n.º 464/2011, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 5, de 7 de Janeiro

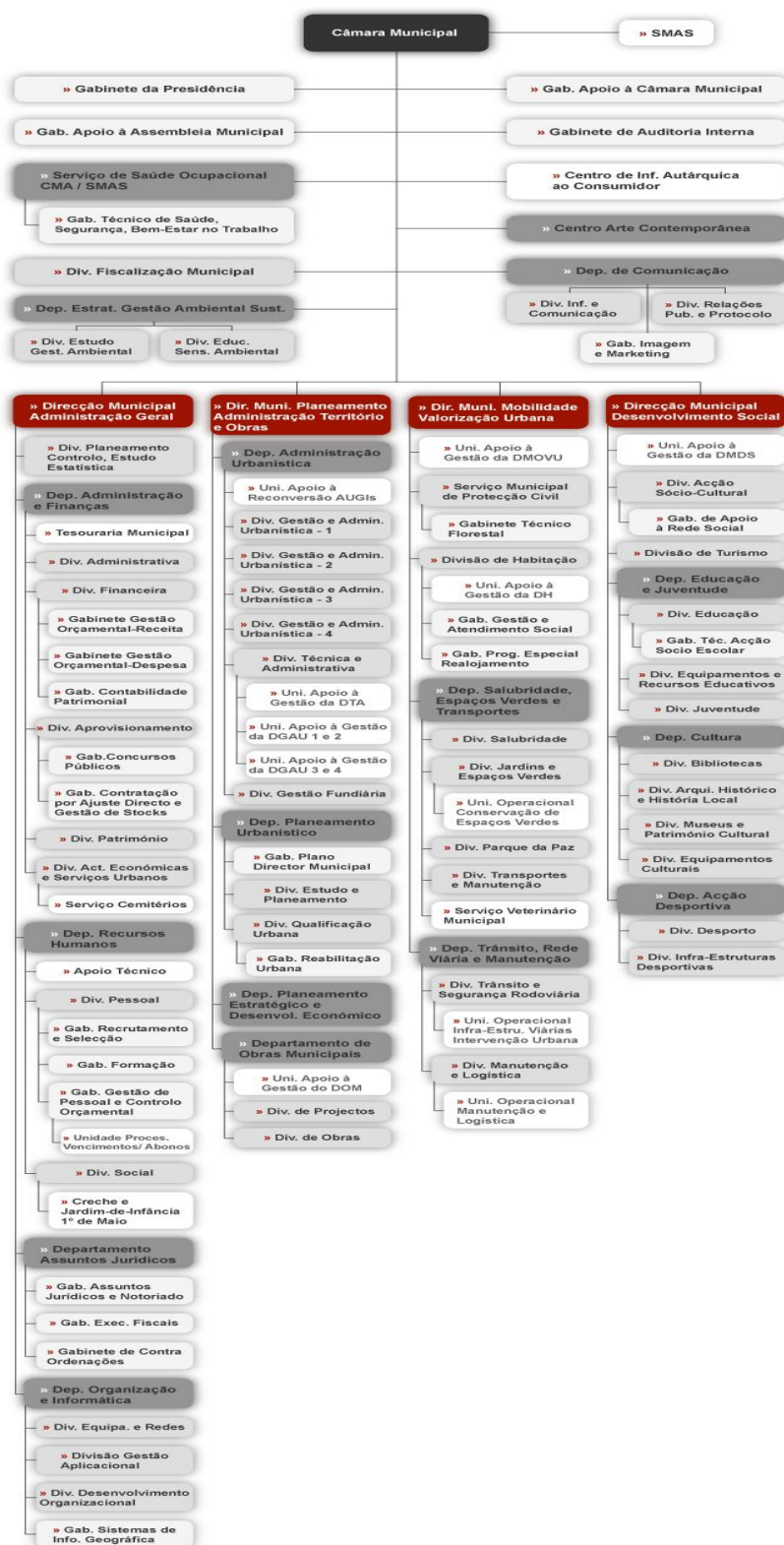
### Organograma dos serviços municipais de Alcochete (2012)



**Fonte:** Despacho n.º 731/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 8, de 11 de Janeiro

## Anexo 2

### Organograma dos serviços municipais de Almada (2010)



Fonte: Edital n.º 325/2002, de 28 de Dezembro, Câmara Municipal de Almada

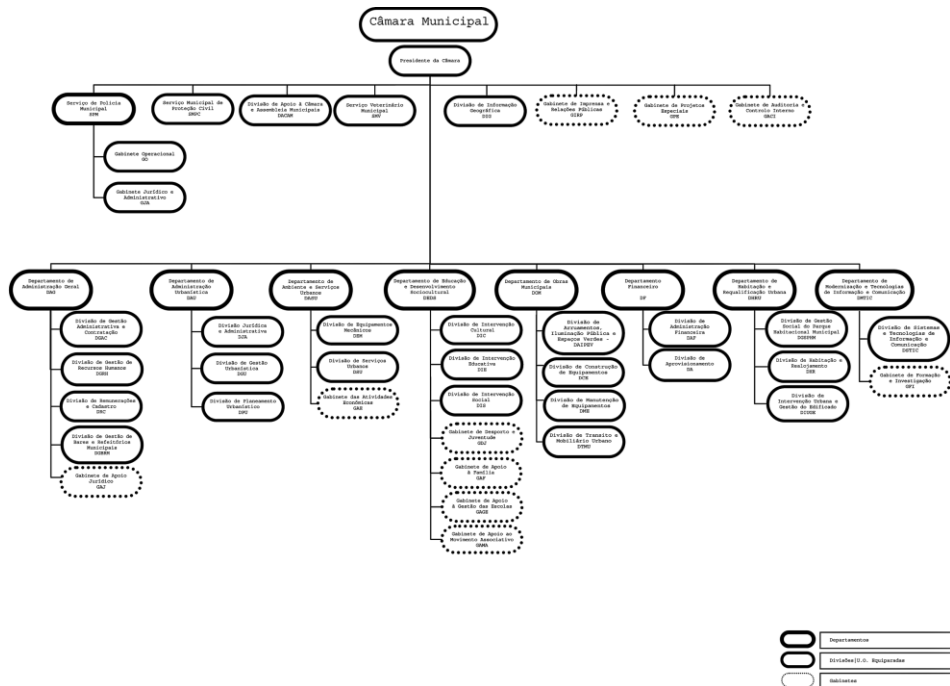
### Anexo 3

#### Organograma dos serviços municipais da Amadora (2010)



**Fonte:** Aviso (extracto) n.º 14634/2010, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 142, de 23 de Julho

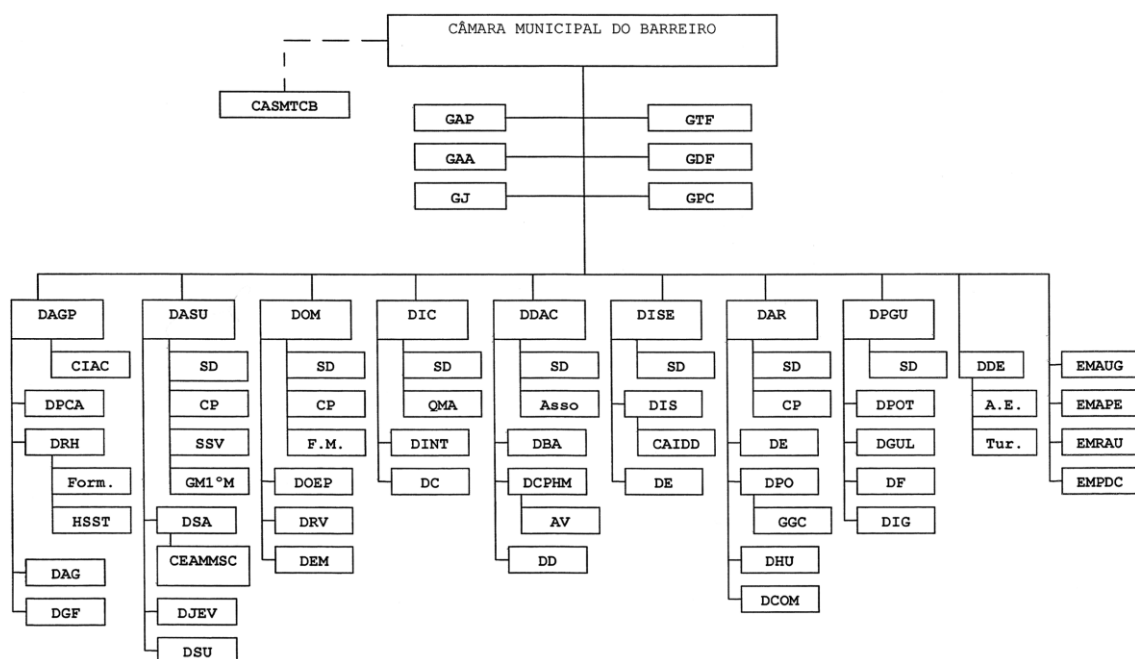
#### Organograma dos serviços municipais da Amadora (2012)



**Fonte:** Despacho n.º 882/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 11, de 16 de Janeiro

## Anexo 4

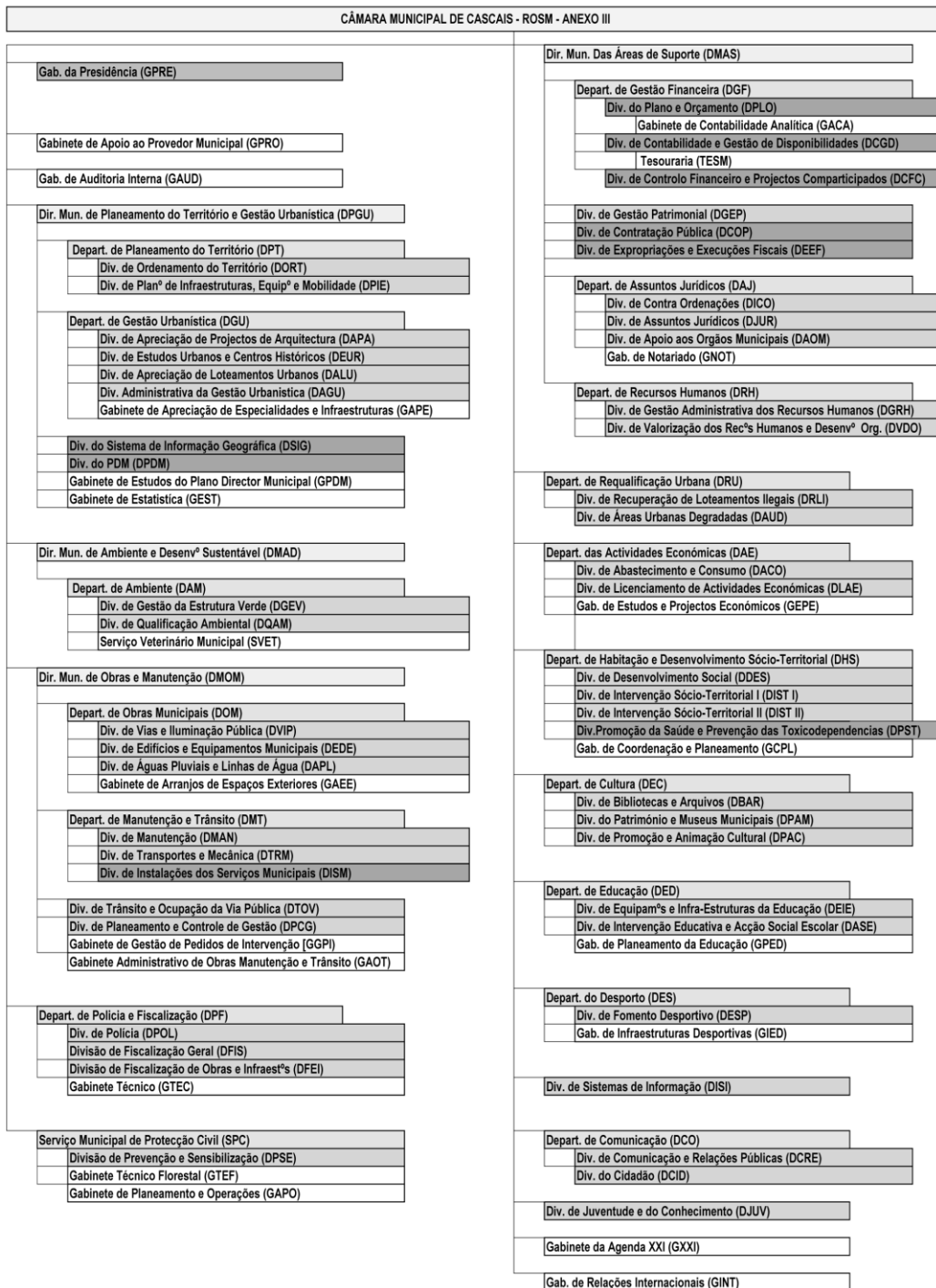
### Organograma dos serviços municipais do Barreiro (2010)



**Fonte:** Despacho n.º 19391/2010, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 253, de 31 de Dezembro

## Anexo 5

### Organograma dos serviços municipais de Cascais (2010)

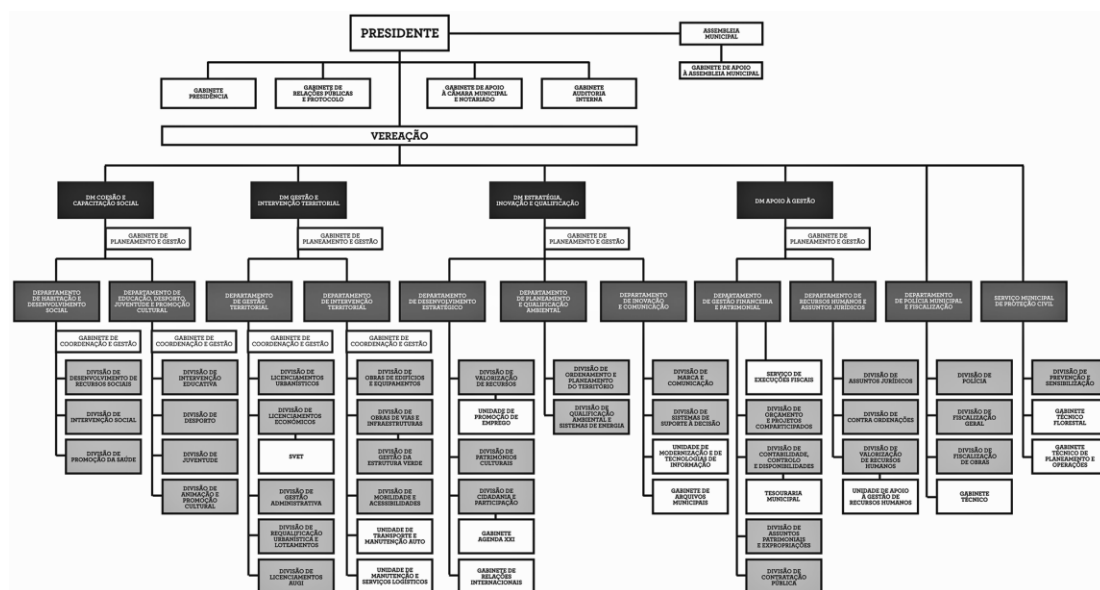


**Fonte:** Despacho n.º 17044/2011, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 242, de 20 de Dezembro



## Anexo 6

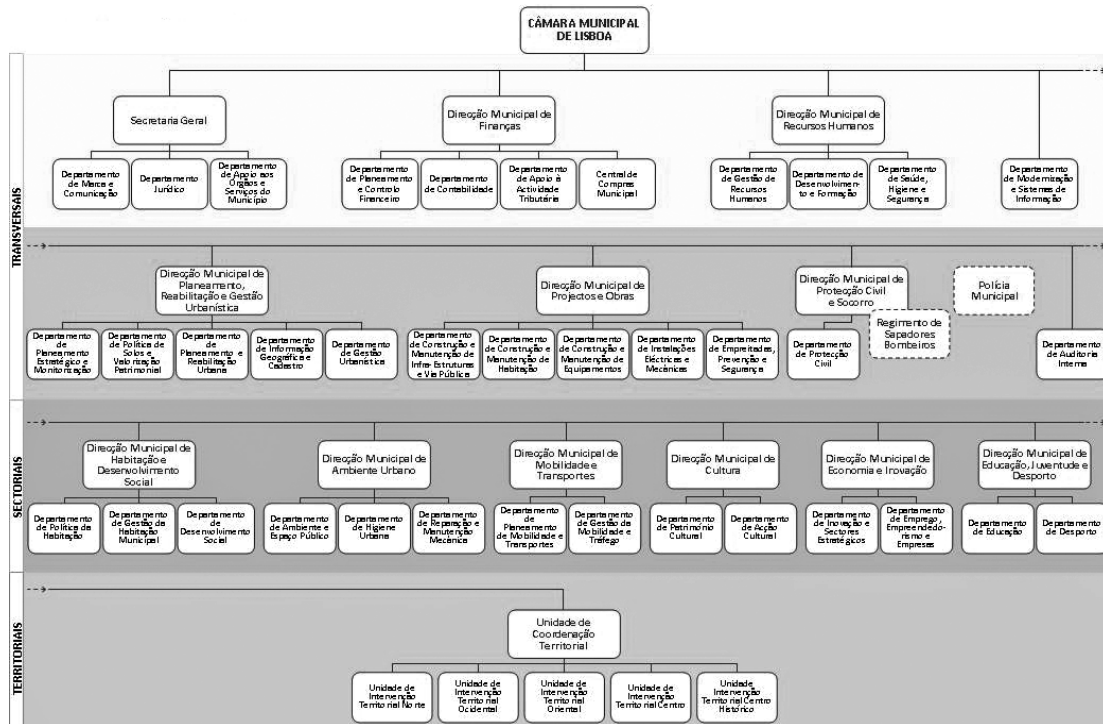
### Organograma dos serviços municipais de Cascais (2012)



**Fonte:** Despacho n.º 16338/2012, *Diário da República*, 2ª série, n.º 247, de 21 de Dezembro

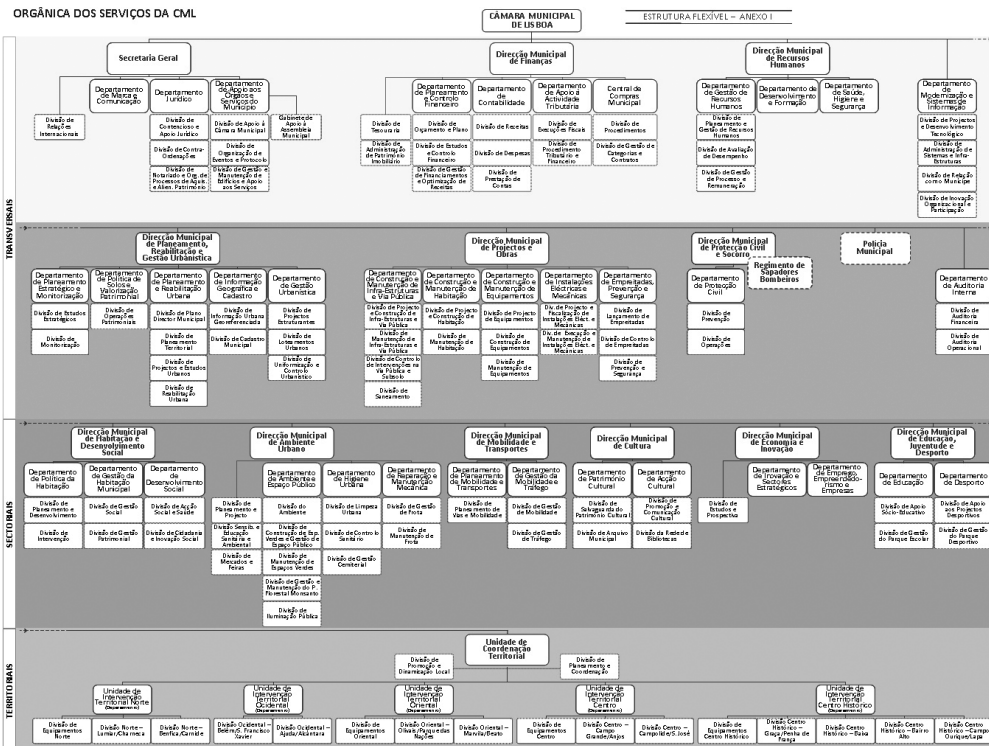
## Anexo 7

### Organograma da estrutura nuclear dos serviços municipais de Lisboa (2010)



Fonte: Aviso n.º 5589/2011, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 39, de 24 de Fevereiro

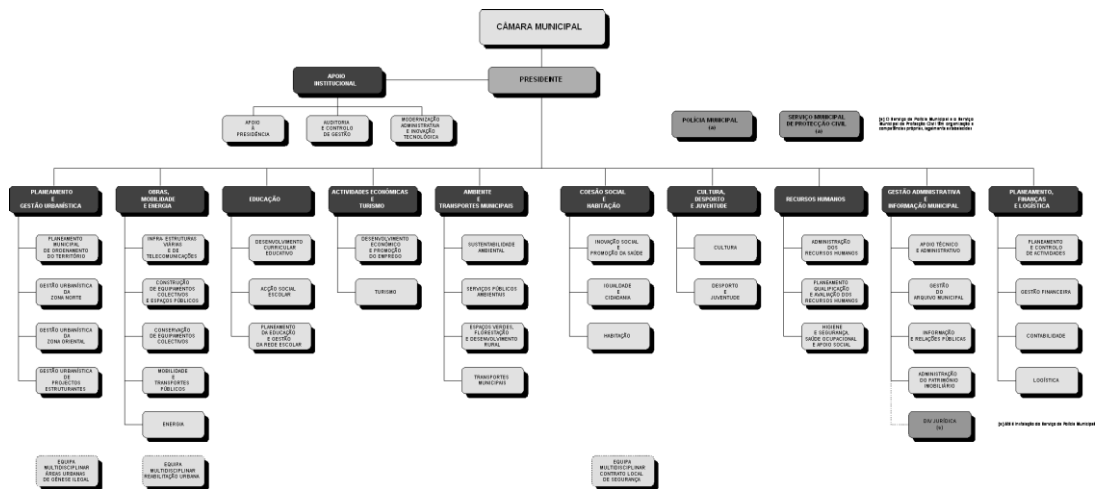
### Organograma da estrutura flexível dos serviços municipais de Lisboa (2010)



Fonte: Deliberação n.º 1190/2011, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 101, de 25 de Maio

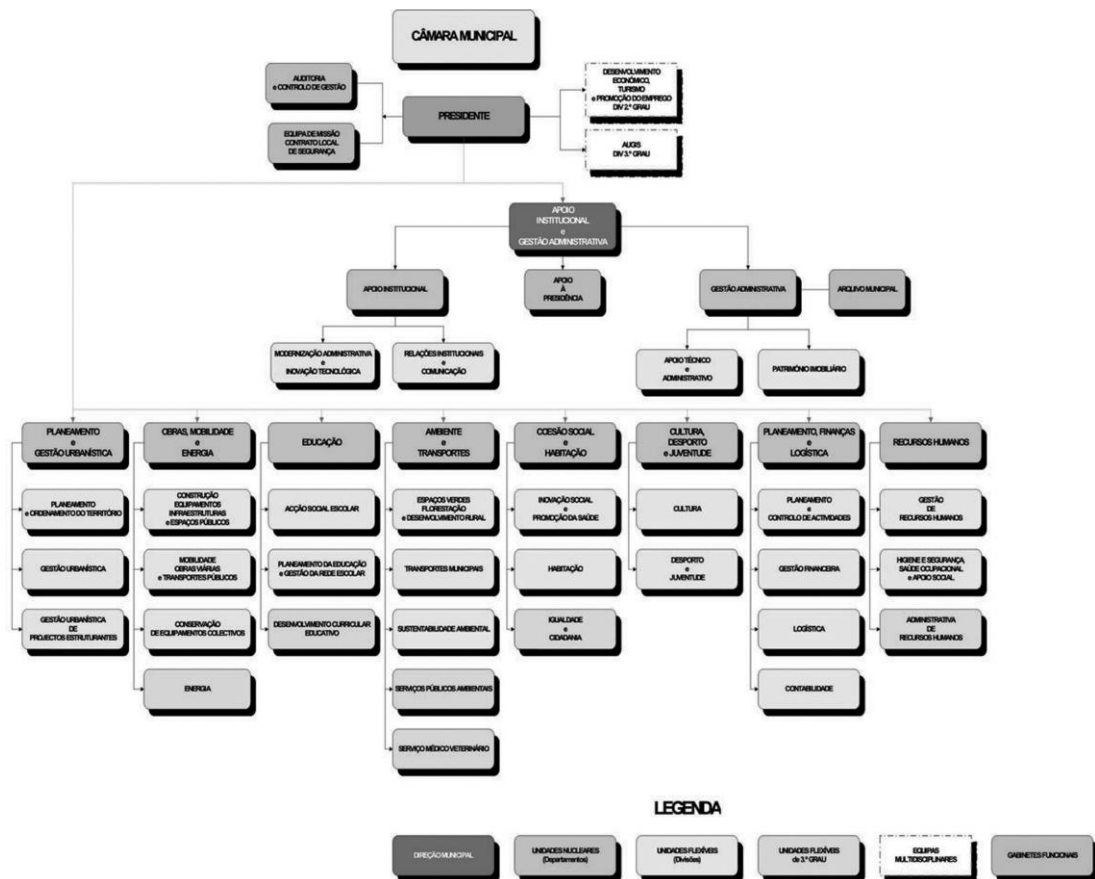
## Anexo 8

### Organograma dos serviços municipais de Loures (2010)



**Fonte:** Despacho n.º 465/2011, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 5, de 7 de Janeiro

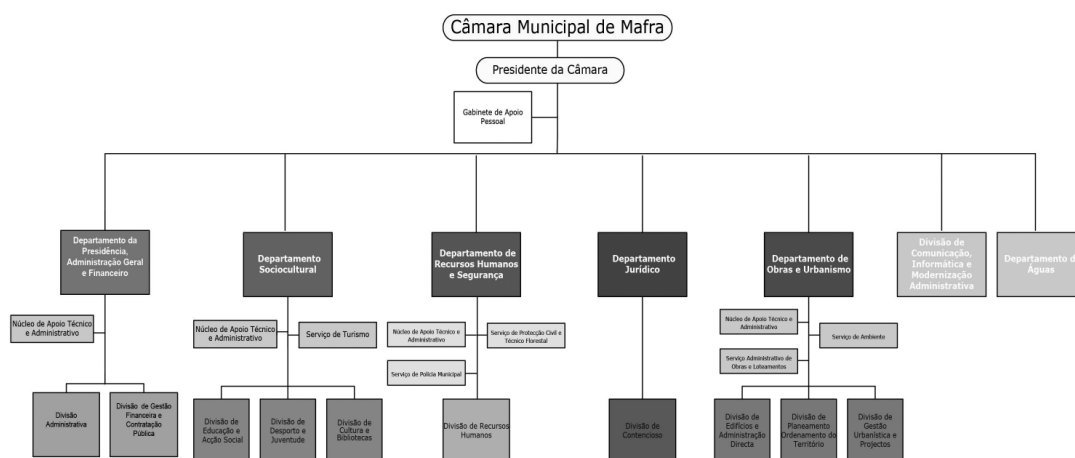
### Organograma dos serviços municipais de Loures (2012)



**Fonte:** Despacho n.º 740/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 8, de 11 de Janeiro

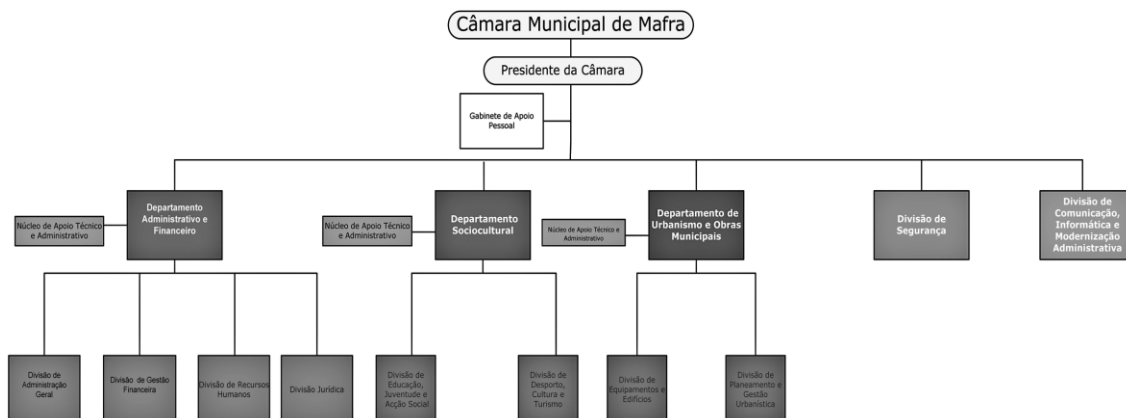
## Anexo 9

### Organograma dos serviços municipais de Mafra (2010)



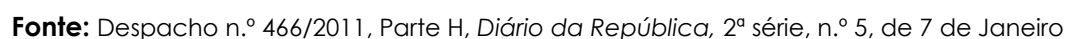
**Fonte:** Despacho n.º 466/2011, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 5, de 7 de Janeiro

### Organograma dos serviços municipais de Mafra (2012)



**Fonte:** Despacho n.º 1446/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 16, de 23 de Janeiro

**Organograma dos serviços municipais da Moita (2010)**



```
graph TD; EM[Executivo Municipal] --> DPAG[Departamento da Presidência e de Administ. Geral]; EM --> DOTU[Departamento de Ord. do Território e Urbanismo]; EM --> DOME[Departamento Obras e Meio Ambiente]; EM --> DDCS[Departamento de Desenvolv. Social, Cultural e de Saúde]; EM --> DRH[Departamento de RH e Financeiros]; EM --> DE[Departamento de Educação]; DPAG --> DI[Divisão de Informática]; DPAG --> DCRP[Divisão de Comunicação e Rel. Públicas]; DPAG --> DJAG[Divisão Jurídica e de Adm Geral]; DOTU --> DOT[Divisão de Ordenamento do Território]; DOTU --> DGU[Divisão de Gestão Urbanística]; DOTU --> DHU[Divisão de Habitação e Reabilitação Urbana]; DOTU --> DGA[Divisão de Gestão Admin]; DOME --> DOM[Divisão de Obras Municipais]; DOME --> DEEA[Divisão de Equipamentos, Energia e Ambiente]; DDCS --> DCCBT[Divisão de Cultura, Bibliotecas e Turismo]; DDCS --> DSDS[Divisão de Sol. e Promoção da Saúde]; DDCS --> DDJ[Divisão de Desporto e Juventude]; DRH --> DRH[Divisão Recurs. Human.]; DRH --> DGF[Divisão Gestão Finan.]; DE --> DE[Divisão de Educação];
```

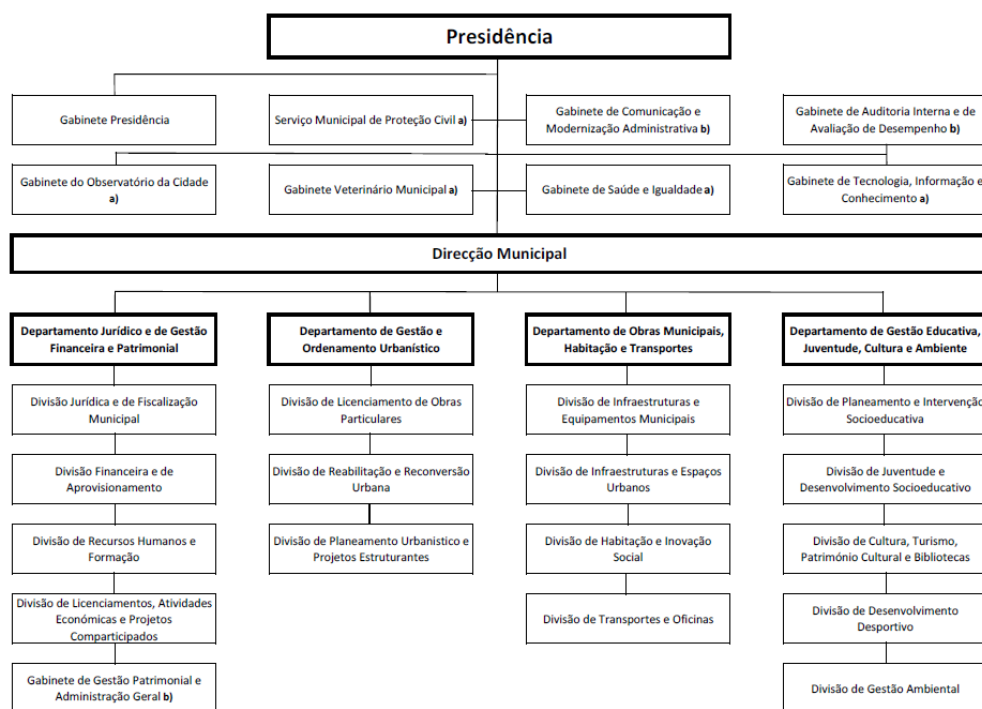
O organograma da Prefeitura Municipal de São João del-Rei, 2023, apresenta a seguinte estrutura:

- Executivo Municipal**
  - Departamento da Presidência e de Administ. Geral**
    - Divisão de Informática
    - Divisão de Comunicação e Rel. Públicas
    - Divisão Jurídica e de Adm Geral
  - Departamento de Ord. do Território e Urbanismo**
    - Divisão de Ordenamento do Território
    - Divisão de Gestão Urbanística
    - Divisão de Habitação e Reabilitação Urbana
    - Divisão de Gestão Admin
  - Departamento Obras e Meio Ambiente**
    - Divisão de Obras Municipais
    - Divisão de Equipamentos, Energia e Ambiente
  - Departamento de Desenvolv. Social, Cultural e de Saúde**
    - Divisão de Cultura, Bibliotecas e Turismo
    - Divisão de Sol. e Promoção da Saúde
    - Divisão de Desporto e Juventude
  - Departamento de RH e Financeiros**
    - Divisão Recurs. Human.
    - Divisão Gestão Finan.
  - Departamento de Educação**
    - Divisão de Educação

Governança e território. Instrumentos, métodos e técnicas de gestão na Área Metropolitana de Lisboa

## Anexo 11

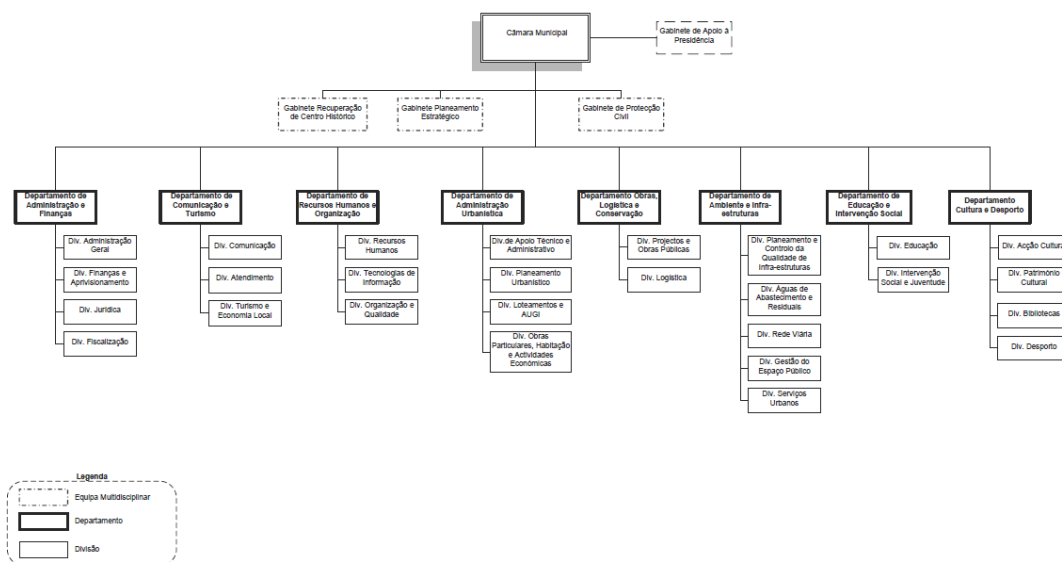
### Organograma dos serviços municipais de Odivelas (2012)



a) Unidades Orgânicas equiparadas a Divisões Municipais - Incluem as Unidades Orgânicas criadas ao abrigo do Art.º 21º da Lei n.º 49/2012, de 29 de Agosto.  
b) Unidades Orgânicas de 3º grau

**Fonte:** Despacho n.º 16632/2012, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 252, de 31 de Dezembro

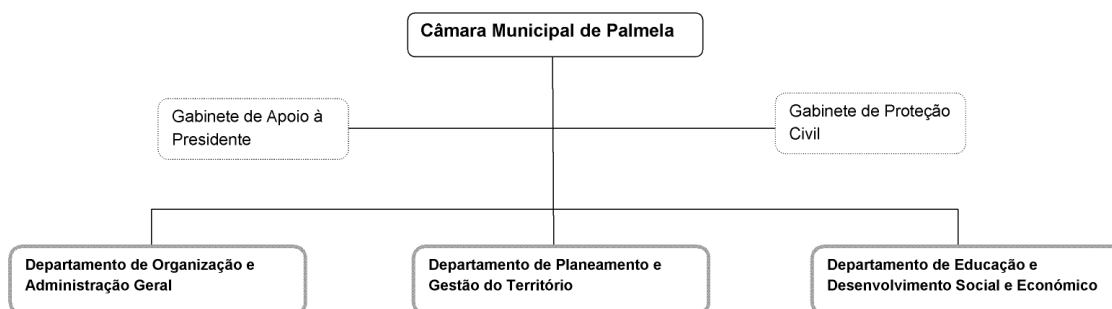
### Organograma dos serviços municipais de Palmela (2010)



**Fonte:** Deliberação n.º 2494/2010, Parte H, *Diário da República*, 2ª série n.º 253, 31 de Dezembro

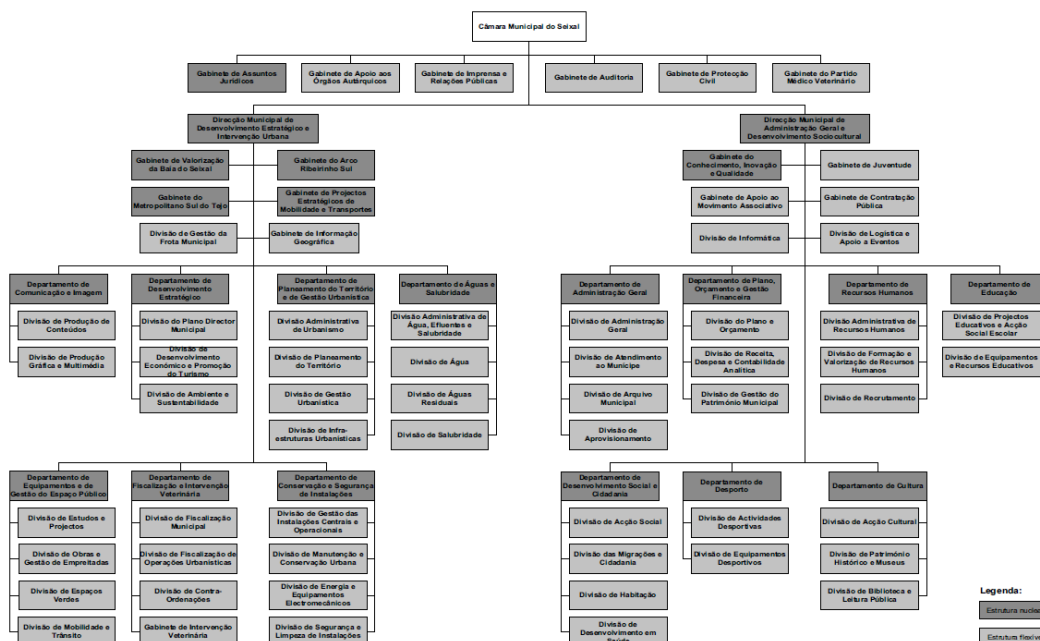
## Anexo 12

### Organograma dos serviços municipais de Palmela (2012)



**Fonte:** Despacho n.º 680/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série n.º 7, de 10 de Janeiro

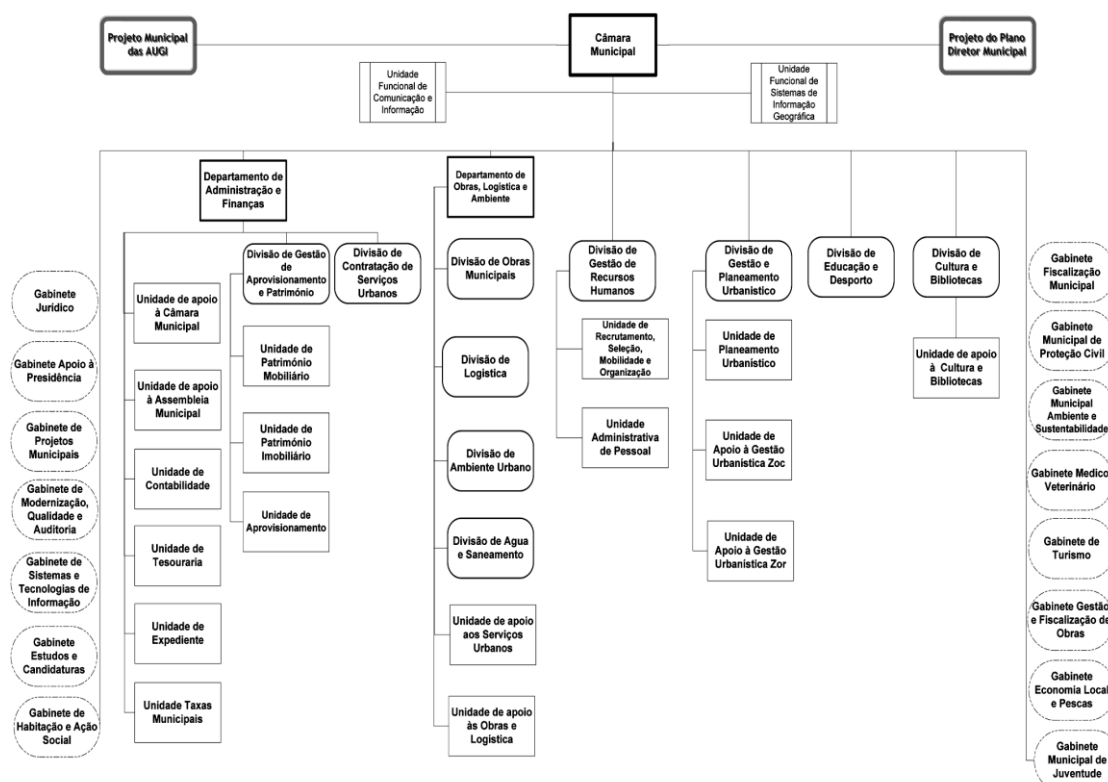
### Organograma dos serviços municipais do Seixal (2010)



**Fonte:** Despacho n.º 19406/2010, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 253, de 31 de Dezembro

## Anexo 13

### Organograma dos serviços municipais de Sesimbra (2012)

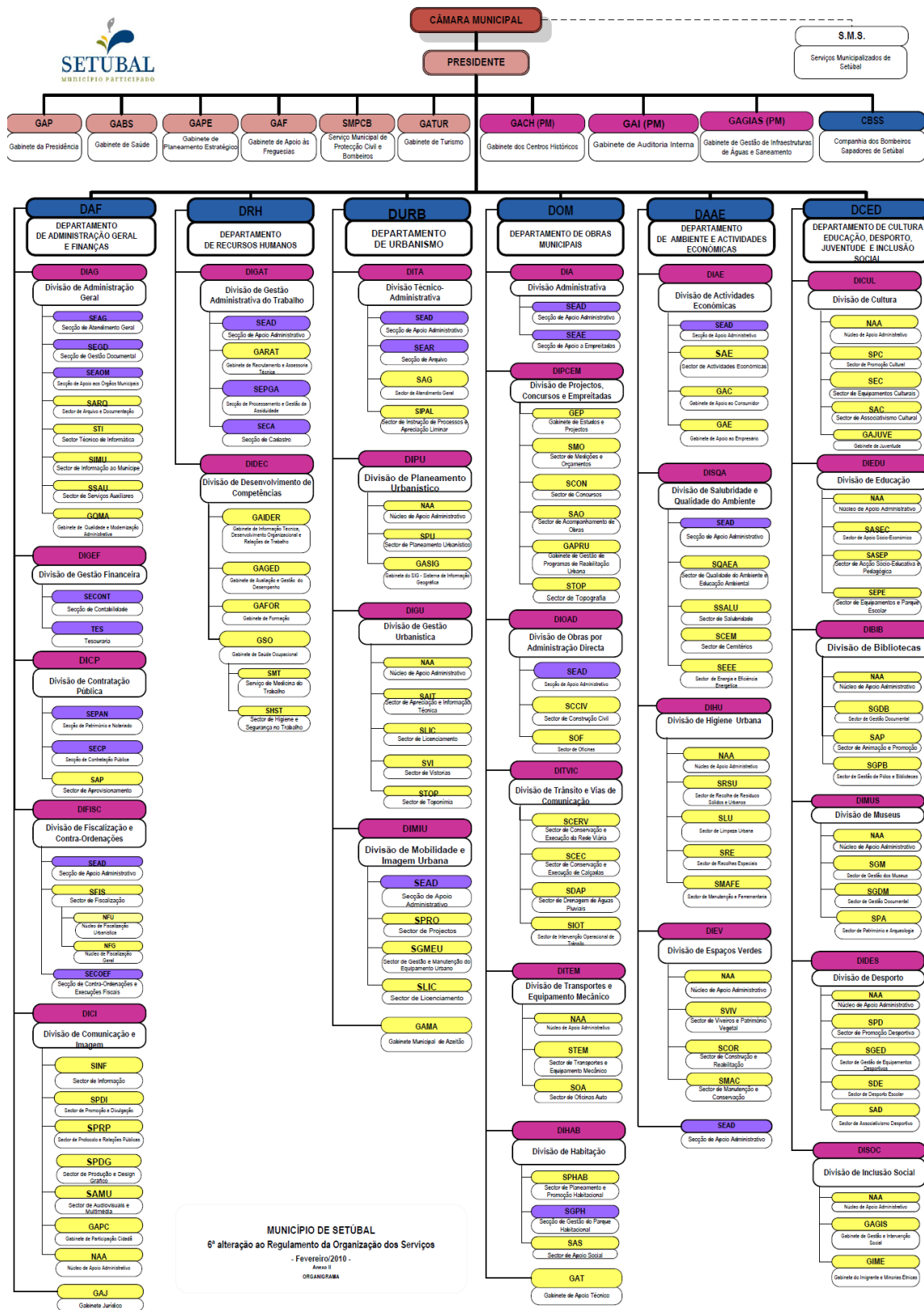


Fonte: Despacho n.º 1198/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 13, de 18 de Janeiro



## Anexo 14

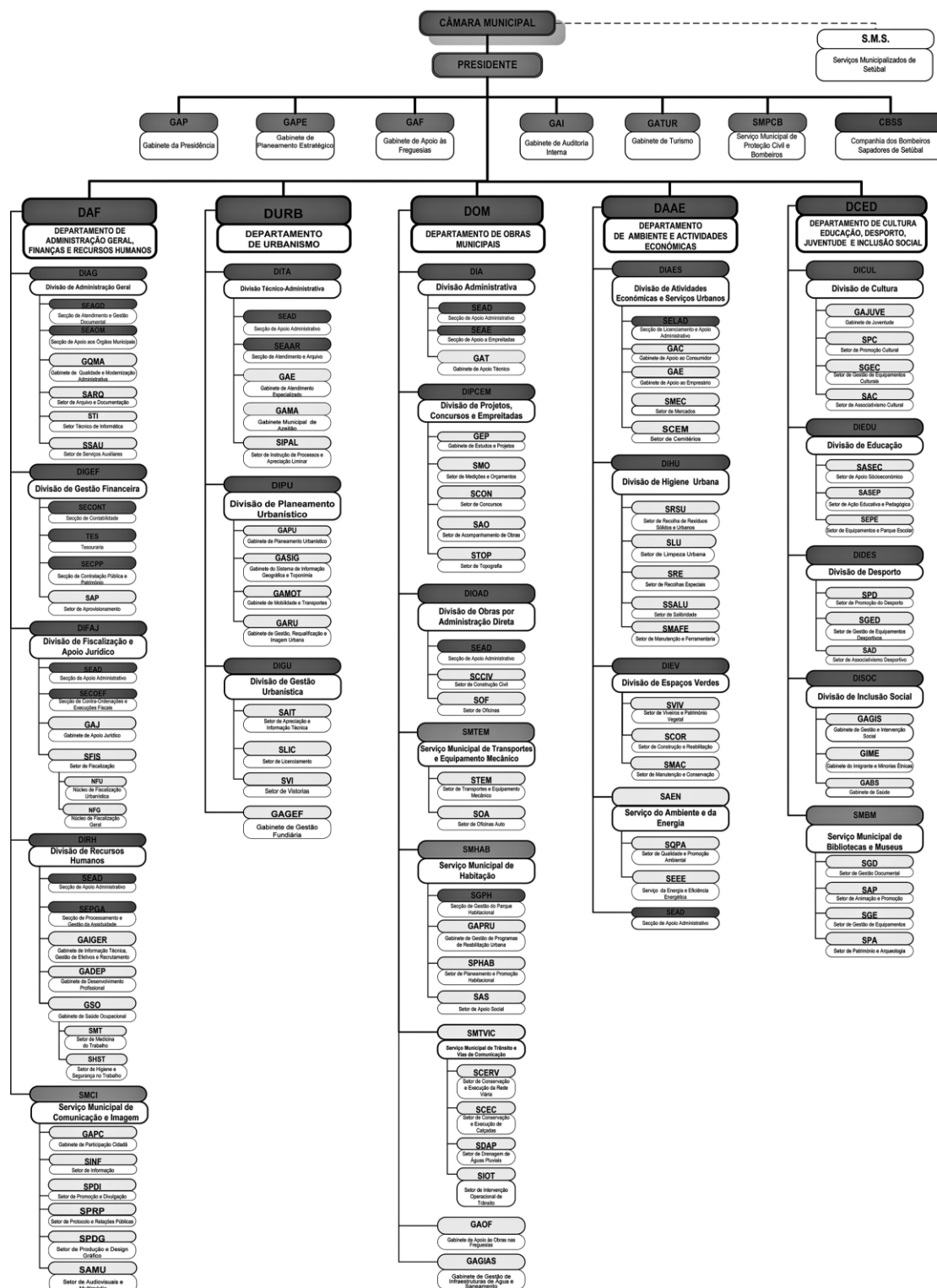
### Organograma dos serviços municipais de Setúbal (2010)



Fonte: Edital n.º 253/2010, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 57, de 23 de Março

## Anexo 15

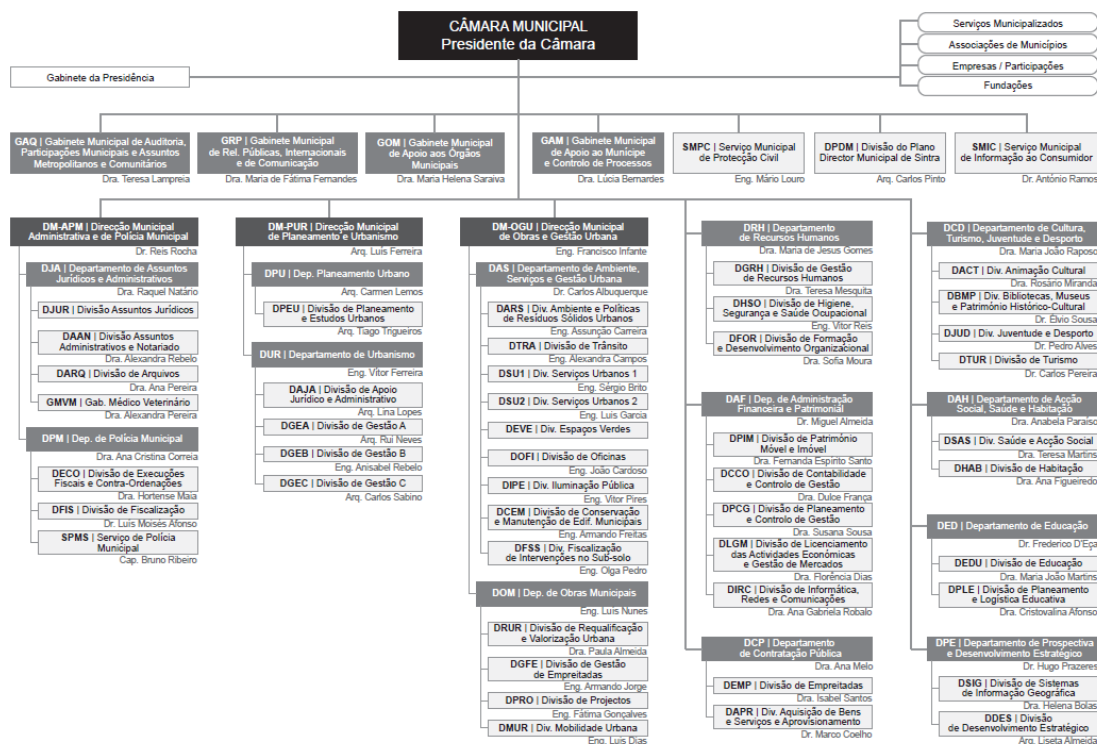
### Organograma dos serviços municipais de Setúbal (2012)



Fonte: Despacho n.º 1583/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 18, de 25 de Janeiro

## Anexo 16

### Organograma dos serviços municipais de Sintra (2010)



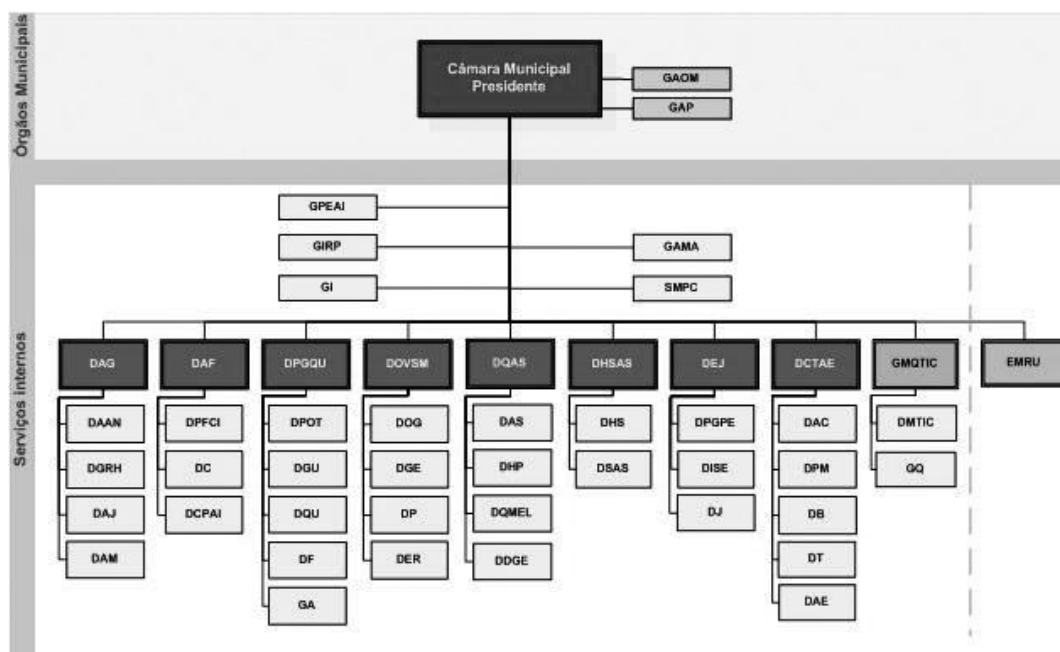
ORGANOGRAMA CMS | Març. 2012

Estrutura Orgânica Nuclear aprovada em Assembleia Municipal de 28/11/2010 e publicada em DR, II Série, de 19/01/2010  
Estrutura Flexível aprovada em Reunião de Câmara de 27/01/2010 e publicada em DR, II Série, de 11/06/2010

**Fonte:** Aviso n.º 1262/2010, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 12, de 19 de Janeiro

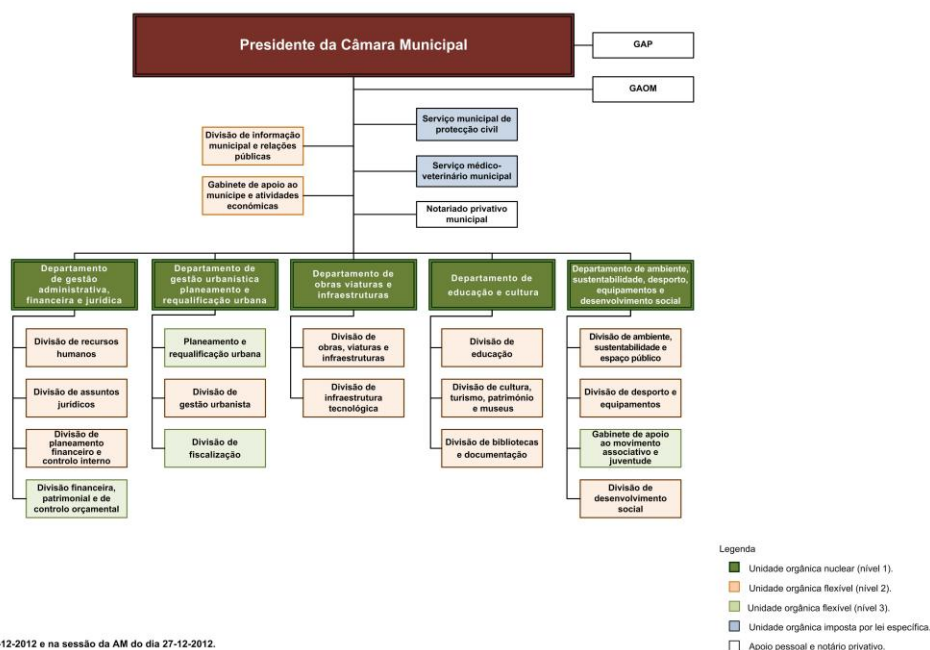
## Anexo 17

### Organograma dos serviços municipais de Vila Franca de Xira (2010)



**Fonte:** Despacho n.º 1240/2011, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 9, de 13 de Janeiro

### Organograma dos serviços municipais de Vila Franca de Xira (2012)



Aprovado na reunião da CM de 17-12-2012 e na sessão da AM do dia 27-12-2012.

**Fonte:** Despacho n.º 752/2013, Parte H, *Diário da República*, 2ª série, n.º 8, de 11 de Janeiro

## Anexo 18

### Empresas Municipais e Entidades Empresariais Locais, Portugal

Município	Denominação	Tipo de Empresa	Objecto Principal	Ano Constituição/ Publicação
Abrantes	ABRANPOLIS - EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO, EM	EM	Reabilitação e qualificação urbana e ambiental; criação e implementação de projectos de apoio ao desenvolvimento e inovação empresarial	2001
Aguiar da Beira	ABTT - Aguiar da Beira Termas e Turismo, EEM	EEM	Implementação, construção, gestão e exploração das áreas de desenvolvimento urbano prioritárias	2007
Alcácer do Sal	EMSUA - EMPRESA MUNICIPAL DE SERVIÇOS URBANOS DE ALCÁCER DO SAL, EM	EM	Recolha e deposição da resíduos sólidos urbanos; limpeza e higiene pública; manutenção e conservação de espaços, equipamentos e edifícios	2000
Alcanena	Empresa de Melhoramentos de Alcanena, SA	EM	Exploração de um Cine-Teatro, Club e Café	1946
Alcobaça	Terra de Paixão, EEM	EEM	Promoção e apoio ao desenvolvimento de actividades de carácter cultural, educativo e desportivo no Município de Alcobaça	2008
Alfândega da Fé	ALFANDEGATUR - Empresa de Desenvolvimento Turístico de Alfândega da Fé, EM	EM	Desenvolvimento turístico integrado	2002
Alfândega da Fé	EDEAF - Entidade empresarial municipal de desenvolvimento de Alfândega da Fé, EEM	EEM	Empresa para o desenvolvimento de Alfândega da Fé	2005
Almada	ECALMA - EMPRESA MUNICIPAL DE ESTACIONAMENTO E CIRCULAÇÃO DE ALMADA, EM	EM	Gestão e fiscalização do estacionamento público urbano	2005
Almeida	ALMEIDA MUNICÍPIA - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS SOCIAIS DESPORTIVOS, EEM	EEM	Reabilitação urbana	2006
Almeirim	ALDESP - EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE GESTÃO DOS ESPAÇOS E EQUIPAMENTOS DESPORTIVOS, EM	EM	Gestão, manutenção e conservação de instalações e equipamentos desportivos, recreativos e de lazer	2000
Amadora	ESCOLA INTERCULTURAL DAS PROFISSÕES E DO DESPORTO DA AMADORA, EM	EM	Ensino e formação profissional	2000
Amarante	Ensino Profissional do Entre Douro e Tâmega, SA	EEM	Formação Profissional	2004
Angra do Heroísmo	CULTURANGRA, EEM	EEM	Criação, implementação, desenvolvimento, instalação, gestão e conservação de equipamentos turísticos, desportivos, recreativos, culturais, ambientais e habitacionais	2007
Angra do Heroísmo	TERAMB - Empresa Municipal de Gestão e Valorização Ambiental da Ilha da Terceira, EEM	EEM	Gestão e valorização ambiental	2010
Arruda dos Vinhos	GESRUDA - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, EM	EM	Gestão de equipamentos municipais, prestação de serviços e realização de eventos nos vários domínios das atribuições do município, nos termos a definir pela Câmara Municipal de Arruda dos Vinhos	2001

Aveiro	AVEIRO - EXPO - PARQUE DE EXPOSIÇÕES, EM	EM	Gestão e exploração da infra-estrutura Parque de Exposições de Aveiro	2005
Aveiro	EMA - Estádio Municipal de Aveiro, EM	EM	Realização e coordenação de todos os actos necessários ou convenientes à construção do novo estádio	2001
Aveiro	MOVEAVEIRO - EMPRESA MUNICIPAL DE MOBILIDADE, EM	EM	Produção, exploração e gestão da rede integrada em diversas áreas de transporte público urbano	2005
Aveiro	PARQUE DESPORTIVO DE AVEIRO, SA	EM	Coordenação e gestão das intervenções na área do parque desportivo de Aveiro	2005
Aveiro	TEMA - TEATRO MUNICIPAL DE AVEIRO, EM	EM	Gestão do teatro municipal	2005
Azambuja	EMIA - EMPRESA MUNICIPAL DE INFRA-ESTRUTURAS DA AZAMBUJA, EM	EM	Concepção, fiscalização e execução de infra-estruturas municipais	2004
Baião	Baião Vida Natural, EM, Lda.	EM	Gestão dos equipamentos e actividades desportivas, tempos livres, cultura, hipismo, lazer e ambiente	2011
Barcelos	EMPRESA MUNICIPAL DE DESPORTOS DE BARCELOS, EEM	EEM	Administração dos equipamentos desportivos que lhe forem entregues pela Câmara Municipal de Barcelos	2000
Barcelos	EMPRESA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE BARCELOS, EM	EM	Administração de todos os equipamentos e bens culturais, educativos e recreativos que lhe forem entregues pela Câmara Municipal de Barcelos	2000
Batalha	ISERBATALHA - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS URBANOS, CULTURAL E INSERÇÃO, EEM	EEM	Gestão de equipamentos urbanos, culturais e inserção	2000
Beja	EMAS - Empresa Municipal de Água e Saneamento de Beja, EEM	EEM	Gestão e exploração dos sistemas públicos de captação, tratamento e distribuição de água; gestão e exploração dos sistemas públicos de drenagem e tratamento de águas residuais comunitárias do concelho de Beja	2002
Beja	EXPOBEJA - EMPRESA DE GESTÃO DO PARQUE DE FÉRIAS E EXPOSIÇÕES DE BEJA, EM	EM	Gestão, manutenção e adaptação das instalações do parque de férias e exposições	2004
Beja	INOVOBEJA - Empresa Municipal de Desenvolvimento, EM	EM	Promoção do desenvolvimento local	2009
Belmonte	EMPDS - Empresa Municipal de Promoção e Desenvolvimento Social de Belmonte, EM	EM	Criação de estruturas de apoio ao desenvolvimento do tecido social e económico local; promoção de acções ligadas à cultura, educação, património, ciência, desporto, acção social, cooperação e desenvolvimento local; gestão de equipamentos municipais	2004
Braga	AGERE - EMPRESA DE ÁGUAS, EFLUENTES E RESÍDUOS DE BRAGA, EM	EM	Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público; recolha, tratamento e rejeição de efluentes; recolha e deposição de resíduos sólidos urbanos, limpeza e higiene pública	1999
Braga	BRAGAHABIT - EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE BRAGA, EM	EM	Promoção de habitação social no Município de Braga e a gestão social, patrimonial e financeira dos bairros e outros fogos da empresa	1999
Braga	PEB - EMPRESA PARQUES DE EXPOSIÇÕES DE BRAGA, EM	EM	Promover a realização de exposições e feiras, congressos e outras iniciativas de carácter socioeconómico, científico, cultural, desportivo, recreativo e turístico	1999

Braga	Teatro Circo de Braga, SA	EM	Exploração da sala de espectáculos Theatro Circo	1907
Braga	TUB - EMPRESA DE TRANSPORTES URBANOS DE BRAGA, EM	EM	Prestar serviço público de transporte colectivo de passageiros, na área do Município de Braga	1999
Bragança	MMB - Mercado Municipal de Bragança, EM	EM	Gestão e exploração do mercado municipal	2001
Bragança	TERRA FRIA - Carnes, Unipessoal Lda.	EM	Abate de gado e produção de carne	1998
Cabeceiras de Basto	Basto Solidário - Serviços de Acção Social e Cuidados de Saúde, EM, SA	EM	Prestação de serviços de interesse geral e a promoção do acesso dos cidadãos a bens e serviços essenciais, apoio social e cuidados de saúde	2007
Cabeceiras de Basto	EMUNIBASTO - Empresa de Serviços para a Educação, Formação, Cultura, Desporto, Tempos Livres e Turismo, EM	EM	Empresa para o desenvolvimento social	2003
Calheta	Empreendimentos SolCalheta, EEM	EEM	Exploração de actividades de interesse geral	2006
Campo Maior	CAMPO MAIOR XXI, EEM	EEM	Empresa municipal para a gestão social e desportiva	2006
Cantanhede	INOVA - EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL DE CANTANHEDE, EEM	EEM	Promoção do desenvolvimento económico e social de Cantanhede	2002
Cartaxo	RUMO 2020, EM	EM	Desenvolvimento, implementação, construção, gestão e exploração de áreas de desenvolvimento urbano prioritárias	2007
Cascais	ARCASCAIS - EMPRESA GESTORA DO AERÓDROMO DE CASCAIS, EEM	EEM	Exploração e promoção do aeródromo de Cascais	2006
Cascais	EMAC - EMPRESA DE AMBIENTE DE CASCAIS, EM	EM	Prestação de serviços na área do ambiente	2005
Cascais	EMGHA - EMPRESA DE GESTÃO DO PARQUE HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE CASCAIS, EM	EM	Gestão patrimonial, financeira e social dos bairros sociais do município	1998
Cascais	ESUC - EMPRESA DE SERVIÇOS URBANOS DE CASCAIS, EM (Actual Cascais Próxima)	EM	Construção, manutenção e conservação de infra-estruturas urbanas e de espaços exteriores dos equipamentos sociais e urbanos	2004
Cascais	ETE - Empresa de Turismo Estoril, EM, SA	EM	Promoção e animação turística no concelho de Cascais	2006
Cascais	FORTALEZA DE CASCAIS, EEM	EEM	Requalificação, conservação, gestão e exploração turístico-cultural da Fortaleza da Cidadela de Cascais	2005
Castanheira de Pera	RIBEIRAPERA - Sociedade para o Desenvolvimento de Castanheira de Pera, SA	EM	Prestação de serviços de apoio e desenvolvimento ao comércio e indústria	1984
Castanheira de Pera	PAZILÂNDIA, Turismo e Ambiente, EEM	EEM	Promoção turística e ambiental do concelho	2003
Castelo Branco	ALBIGEC - EMPRESA DE GESTÃO DE EQUIPAMENTOS CULTURAIS, DESPORTIVOS E DE LAZER, EM	EM	Gestão dos equipamentos municipais	2001
Castelo Branco	Terras da Beira Baixa - Sociedade de Desenvolvimento Agro-Industrial de Castelo Branco, EM	EM	Desenvolvimento agro-industrial no concelho	2011
Castro Marim	NOVBAESURIS - Empresa Municipal de Gestão e Reabilitação Urbana, EM, SA	EM	Gestão de serviços de interesse geral	2009

Celourico da Beira	Empresa Municipal Celoricense - Gestão de espaços culturais e sociais, EEM	EEM	Gestão de espaços culturais e sociais	2000
Celourico de Basto	Empresa Municipal Qualidade de Basto, EEM	EEM	Promoção e concretização eficiente dos objectivos comuns de todos os sectores de actividade económica, social e de investigação e desenvolvimento local; gestão de equipamentos municipais	1999
Chaves	GEMC, EM - Gestão de equipamentos do município de Chaves, EEM	EEM	Gestão de piscinas e lazer; gestão das termas de Chaves e respectivas estruturas de apoio; construção, instalação e gestão de sistemas de estacionamento público pago; instalação e gestão da rede de transportes públicos urbanos no concelho de Chaves	2004
Chaves	MARC - Mercado Abastecedor da Região de Chaves, SA	EM	Comércio por grosso de outros produtos alimentares	2002
Cinfães	Quinta de Tuberais - Ensino Profissional de Cinfães, EM	EM	Formação Profissional	2008
Coimbra	AC, ÁGUAS DE COIMBRA, EEM	EEM	Exploração e gestão do sistema municipal de captação, tratamento e distribuição de água e do sistema municipal de recolha, tratamento e rejeição de efluentes	2004
Coimbra	Coimbra Inovação Parque - Parque de Inovação em Ciência em Tecnologia, Saúde, EM, SA	EM	Exploração de actividades de interesse geral, a promoção do desenvolvimento local e regional e a gestão de concessões	2006
Coimbra	PRODESO - Ensino Profissional, Lda.	EM	Ensino profissional	1992
Coimbra	TC - Turismo de Coimbra, EM	EM	Promoção das actividades destinadas a aumentar a procura turística de Coimbra	2006
Coruche	GEDCOR - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS DESPORTIVOS, EM	EM	Gestão de equipamentos desportivos	2004
Covilhã	ADC - ÁGUAS DA COVILHÃ, EM, SA	EM	Gestão e exploração dos serviços municipais do ambiente	2006
Covilhã	ICOVI - Infra-estruturas e concessões da Covilhã, EEM	EEM	Gestão, construção e conservação de infra-estruturas e concessões	2008
Covilhã	Nova Covilhã, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EM	EM	Promoção de Reabilitação e Reconversão do Património Edificado da Covilhã	2006
Covilhã	Parkurbis - Parque de Ciência e Tecnologia da Covilhã, SA.	EM	Instalação, desenvolvimento, promoção e gestão de parque de Ciência e Tecnologia	2004
Cuba	Centro de Estudos Diogo Dias Melgaz, Unipessoal, Lda.	EM	Formação Profissional	2008
Esposende	EAMB - ESPOSENDE AMBIENTE, EEM	EEM	Gestão e exploração dos sistemas públicos de captação e distribuição de águas; drenagem e tratamento de águas residuais	2005
Esposende	ESPOSENDE 2000 - ACTIVIDADES DESPORTIVAS E RECREATIVAS, EEM	EEM	Promover a realização de actividades de animação desportiva, recreativa e cultural, bem como iniciativas de carácter socioeconómico, científico e turístico; gestão de equipamentos municipais	1999
Évora	Évora Viva SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EEM	EEM	Reabilitação urbana	2007
Évora	HABÉVORA - GESTÃO HABITACIONAL, EEM	EEM	Gestão e desenvolvimento do parque habitacional do município	2005
Évora	MME - Mercado Municipal de Évora, SA	EM	Gestão e exploração do mercado municipal	1996



Évora	SITEE - SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTES E ESTACIONAMENTO DE ÉVORA, EM	EM	Exploração dos transportes públicos urbanos rodoviários de Évora e instalação e gestão do sistema de estacionamento público urbano de duração limitada	2000
Faro	AMBIFARO - Agência para o Desenvolvimento de Faro, SA	EM	Dinamizar e incentivar novas actividades económicas	1996
Faro	FAGAR - FARO, GESTÃO DE ÁGUAS E RESÍDUOS, EM	EM	Fornecimento de água e tratamento de resíduos	2005
Faro	Mercado Municipal de Faro, EM	EM	Gestão, promoção e manutenção do mercado	2000
Faro	Teatro Municipal de Faro, EM	EM	Gestão do teatro municipal de Faro	2005
Felgueiras	ACLEM - Arte, Cultura e Lazer Empresa Municipal, EM	EM	Promoção, apoio e incentivo à arte, cultura, desporto, educação física e ocupação dos tempos livres	2007
Felgueiras	EMAFEL - EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE AMBIENTE DE FELGUEIRAS, EM	EM	Gestão, exploração e conservação do aterro sanitário para resíduos sólidos industriais, equiparados a urbanos	2006
Felgueiras	EPF - Ensino Profissional de Felgueiras, Lda.	EM	Formação Profissional	2001
Ferreira do Alentejo	MOBITRAL - Mobílias Tradicionais Alentejanas, EM	EM	Produção e comercialização de mobiliário tradicional alentejano	2003
Figueira da Fôz	FIGUEIRA DOMUS - EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO DE HABITAÇÃO DA FIGUEIRA DA FOZ, EEM	EEM	Promoção e gestão da habitação social do concelho	2000
Figueira da Fôz	Figueira Grande Turismo, EEM	EEM	Promoção turística da Figueira da Foz; realização do plano de animação que lhe for definido pela Câmara Municipal; desenvolvimento de todas as acções conducentes à valorização do património histórico e natural	2000
Figueira da Fôz	Figueira Paraindústria - Gestão de Parques, SA.	EM	Gestão e manutenção de áreas industriais, infra-estruturas, equipamentos e serviços de apoio ao Parque Industrial da Figueira da Fôz	2001
Figueira da Fôz	FIGUEIRA PARANOVA - Renovação e Desenvolvimento Urbano, SA	EM	Reabilitação urbana e realização de infra-estruturas e equipamentos	2004
Figueira da Fôz	Figueira Parques - Empresa Pública Municipal de Estacionamento da Figueira da Fôz, EEM	EEM	Gestão de concessões de estacionamento público	2006
Figueira da Fôz	Sodenfor - Sociedade Difusora de Ensino da Figueira da Foz, Lda.	EM	Formação Profissional	2000
Figueira de Castelo Rodrigo	FIGUEIRA CULTURA E TEMPOS LIVRES, EEM	EEM	Prestação de serviços públicos culturais a toda a população	2000
Figueira de Castelo Rodrigo	Figueira Verde - Agricultura e Indústrias Agro-Alimentares, EM	EM	Prestação de serviços públicos de âmbito agro-industrial a toda a população, bem como o desenvolvimento de actividades agrícolas, pecuárias e florestais em terrenos próprios ou cedidos contratualmente	2003
Funchal	FRENTE MARFUNCHAL - GESTÃO E EXPLORAÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS, EEM	EEM	Gestão, administração e conservação dos complexos balneares, praias, jardins e passeio público marítimo do Funchal	2004
Funchal	FUNCHAL 500 ANOS - EMPRESA MUNICIPAL PROMOTORA DAS COMEMORAÇÕES DOS 500 ANOS DA CIDADE DO FUNCHAL, EEM	EEM	Planeamento, promoção e realização de todas as acções que integram o evento «Quinhentos Anos da Cidade do Funchal» ou as que a ele se relacionem	2005

Funchal	SÓCIOHABITAFUNCHAL - EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, EEM	EEM	Promoção e a construção de habitação no Município do Funchal	2005
Fundão	FTM - Fundão Turismo, EM	EM	Promover o turismo no concelho do Fundão	2004
Fundão	VIVERFUNDÃO - PROMOÇÃO E GESTÃO DAS CONDIÇÕES ESTRUTURAIS E INFRA-ESTRUTURAS PARA CONCELHO DO FUNDÃO, EEM	EEM	Concepção, criação, desenvolvimento, promoção e gestão das condições estruturais e infra-estruturais para o concelho do Fundão	2005
Gondomar	Gondomar Coração de Ouro, EM	EM	Promover, apoiar e incentivar a realização de exposições e feiras, congressos e outras iniciativas de carácter socioeconómico, turístico, científico, educativo, cultural, desportivo, recreativo e de lazer	2007
Gouveia	DLCG - DESPORTO, LAZER E CULTURA DE GOUVEIA, EEM	EEM	Desporto, lazer e cultura de Gouveia	2005
Grândola	INFRATRÓIA - EMPRESA MUNICIPAL DE INFRA-ESTRUTURAS DE TROIA, EM	EM	Realização, manutenção e gestão das infra-estruturas, espaços e dos equipamentos situados no desenvolvimento turístico de Tróia	2002
Grândola	SAP - Serviços de Apoio a Praias, EM	EM	Gestão e exploração de praias	2001
Guarda	CULTURGUARDA, GESTÃO DA SALA DE ESPECTÁCULOS E ACTIVIDADES CULTURAIS, EM	EM	Gestão da sala de espectáculos	2005
Guarda	GUARDA CIDADE DESPORTO, EM	EM	Gestão de instalações desportivas	1999
Guarda	Hotel Turismo da Guarda, Lda.	EM	Exploração do Hotel Turismo da Guarda	1971
Guimarães	AVEPARK - Parque de Ciência e Tecnologia, SA	EM	Gestão e exploração de Parques de Ciência e Tecnologia	2004
Guimarães	CASFIG - COORDENAÇÃO DE ÂMBITO SOCIAL E FINANCEIRO DAS HABITAÇÕES SOCIAIS DE GUIMARÃES, EEM	EEM	Promoção e gestão socioeconómica, sem fins lucrativos, dos bairros e casas da Câmara Municipal de Guimarães	1999
Guimarães	VITRUS AMBIENTE, EM, SA	EM	Gestão de serviços de interesse público na área de resíduos urbanos	2010
Horta	HORTALUDUS - Gestão e Exploração de Equipamentos, EM	EM	Gestão, exploração e promoção do desenvolvimento de actividades culturais	2003
Horta	URBHORTA - Construção, Gestão e Exploração de Projectos e Desenvolvimento Empresarial, EEM	EEM	Desenvolvimento, implementação e construção de projectos de desenvolvimento e inovação empresarial	2005
Lagoa	Pavilhão do Arade, Congressos, Espectáculos e Animação do Arade, SA	EM	Gestão do Pavilhão Arade	2001
Lagoa (Açores)	EML - Empresa Municipal de Urbanização, Requalificação Urbana e Ambiental e Habitação Social de Lagoa, EM	EM	Exploração de actividades de interesse geral; exploração do Lagoa TecnoParque; requalificação urbana e ambiental; gestão de equipamentos	2005
Lagos	FUTURLAGOS - Entidade Empresarial para o desenvolvimento, EEM	EEM	Actividade nas áreas do urbanismo, ordenamento e desenvolvimento territorial e na área da mobilidade urbana e transportes	2006
Lagos	LAGOS EM FORMA - Gestão Desportiva, EEM	EEM	Gestão de recintos e equipamentos desportivos	2006

Lajes das Flores	OCIDENTALMAIS - Empresa Pública Municipal de Gestão e Equipamentos Económicos, Culturais, Desportivos, e de Lazer, EM	EM	Desenvolvimento, implementação, construção, gestão e exploração das áreas de desenvolvimento urbano prioritárias	2007
Lajes do Pico	CULTURPICO - Equipamentos e Projectos para o desenvolvimento do Município das Lajes do Pico, EEM	EEM	Criação, implementação, desenvolvimento, instalação, gestão e conservação de equipamentos turísticos, desportivos, recreativos, culturais, ambientais e habitacionais	2006
Lamego	LAMEGO CONVIDA - Gestão de Equipamentos Municipais, EEM	EEM	Gestão de equipamentos municipais	2006
Lamego	Lamego Renova - Construção e Gestão de Equipamentos, SA	EM	Construção, gestão e conservação de equipamentos; construção e gestão de infra-estruturas turísticas e urbanísticas	2007
Leiria	Gestlinleiria - Parques Empresariais de Leiria, SA	EM	Construção, comercialização e gestão de parques empresariais no concelho de Leiria	2003
Leiria	LEIRISPORT - DESPORTO, LAZER E TURISMO DE LEIRIA, EM	EM	Criação, construção e exploração de equipamentos desportivos, de lazer e turismo	2001
Leiria	Mapicentro - Sociedade de Abate, Comercialização e Transformação de Carnes e Subprodutos, SA	EM	Abate, Comercialização e Transformação de Carnes e Subprodutos	1985
Lisboa	Baixa Pombalina, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EM		Promoção da reabilitação urbana das zonas históricas e das áreas de recuperação urbanística da cidade de Lisboa nas áreas da Baixa, S. Paulo e Alfama	2004
Lisboa	EGEAC - Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural, EIM	EM	Gestão de equipamentos e animação cultural	2004
Lisboa	EMEL - EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE ESTACIONAMENTO DE LISBOA, EEM	EEM	Instalação e gestão dos sistemas de estacionamento urbano pagos à superfície na cidade de Lisboa	2000
Lisboa	EPUL - EMPRESA PÚBLICA DE URBANIZAÇÃO DE LISBOA, EEM	EEM	Estudos relativos à urbanização ou renovação das áreas que lhe sejam indicadas; realização de obras convenientes à urbanização ou renovação urbana de áreas de que for encarregada	1971
Lisboa	GEBALIS - GESTÃO DOS BAIRROS MUNICIPAIS DE LISBOA, EEM	EEM	Gestão social, patrimonial e financeira dos bairros da Câmara Municipal de Lisboa; complemento administrativo do património habitacional da Câmara Municipal de Lisboa, gestão e administração dos equipamentos desportivos	1995
Lisboa	LISBOA OCIDENTAL, SRU - SOCIEDADE DE REABILITAÇÃO URBANA, EEM	EEM	Promover a reabilitação urbana da sua zona de intervenção	2004
Loulé	INFRALOBO - EMPRESA DE INFRA-ESTRUTURAS DE VALE DO LOBO, EM	EM	Realização de quaisquer obras e trabalhos; prestação de quaisquer outros serviços públicos que tenham sido delegados pela Câmara Municipal	2000
Loulé	INFRAMOURA - EMPRESA DE INFRA-ESTRUTURAS DE VILAMOURA, EM	EM	Gestão e manutenção de infra-estruturas	2006
Loulé	INFRAQUINTA - EMPRESA DE INFRA-ESTRUTURAS DA QUINTA DO LAGO, EM	EM	Realização de quaisquer obras e trabalhos; prestação de quaisquer outros serviços públicos que tenham sido delegados pela Câmara Municipal	2000
Loulé	Loulé Concelho Global, EM	EM	Promoção do desenvolvimento local	2008

Loulé	Sociedade Teatral Louletana, Lda.	EM	Gestão de equipamento cultural	2006
Loures	GESLOURES - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS SOCIAIS, EM	EM	Construção, gestão, manutenção, exploração e concessão dos equipamentos sociais e promoção e desenvolvimento de Loures	1992
Loures	LOURES PARQUE - EMPRESA MUNICIPAL DE ESTACIONAMENTO, EM	EM	Construção, gestão, exploração, manutenção e concessão de zonas de estacionamento e promoção e desenvolvimento de Loures	1999
Lousada	LOUSADA SÉCULO XXI - ACTIVIDADES DESPORTIVAS E RECREATIVAS, EM	EM	Gestão de equipamentos desportivos; promoção e realização de animação desportiva, recreativa e cultural e de iniciativas de carácter socioeconómico, científico e turístico	1999
Madalena	Madalena Progresso, EEM	EEM	Criação, implementação, desenvolvimento, instalação, gestão, participação e conservação de equipamentos turísticos, desportivos, recreativos, culturais, ambientais e habitacionais de âmbito local	2006
Mafra	GIATUL - EMPRESA MUNICIPAL PARA GESTÃO DE INFRAESTRUTURAS EM ACTIVIDADES TURÍSTICAS, EM	EM	Exploração do Parque de Campismo de Mil Regos	2004
Mafra	MAFRATLÂNTICO - VIAS RODOVIÁRIAS, EM	EM	Concepção, construção, financiamento e exploração de infra-estruturas rodoviárias municipais	2003
Mafra	Matadouro Regional de Mafra, SA	EM	Gestão e exploração de um matadouro	2001
Mafra	PAVIMAFRA - INFRAESTRUTURAS E RODOVIAS, EM	EM	Gere as infra-estruturas rodoviárias	2001
Maia	ACADEMIA DAS ARTES DA MAIA - PRODUÇÕES CULTURAIS, EM	EM	Produção de eventos culturais tais como exposições, espectáculos, congressos, seminários, colóquios	2000
Maia	EMPRESA ESPAÇO MUNICIPAL - Renovação urbana e gestão de património, EEM	EEM	Promoção da habitação social e melhoria das condições habitacionais do município da Maia; gestão social, patrimonial e financeira dos bairros e outros fogos da empresa	2002
Maia	EMPRESA METROPOLITANA DE ESTACIONAMENTO DA MAIA, EEM	EEM	Construção, instalação e gestão de sistemas de estacionamento público pago, à superfície ou em estruturas executadas no solo ou no subsolo do Município da Maia	2000
Maia	MAIAMBIENTE - EMPRESA MUNICIPAL DE AMBIENTE, EM	EM	Remoção dos resíduos sólidos urbanos e equiparados; recolha selectiva de materiais recicláveis; manutenção da higiene e limpeza dos locais públicos	2001
Maia	Renovarum - Renovação Urbana da Maia, Lda.	EM	Gestão de património e promoção imobiliária	1994
Maia	TECMAIA - Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, SA	EM	Gestão do Parque de Ciência e Tecnologia da Maia	2000
Marinha Grande	TUMG - EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTES DA MARINHA GRANDE, EM	EM	Prestação do serviço público de transporte colectivo de passageiros	2002
Matosinhos	MATOSINHOSHABIT - EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE MATOSINHOS, EEM	EEM	Promoção de habitação; gestão social, patrimonial e financeira dos empreendimentos e outros fogos do património da empresa e do Município de Matosinhos	2001
Matosinhos	MS - MATOSINHOS SPORT - EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO DE EQUIPAMENTOS DESPORTIVOS E DE LAZER, EEM	EEM	Gestão dos equipamentos desportivos municipais	2006
Mealhada	Escola Profissional da Mealhada, Lda.	EM	Formação Profissional	1999

Meda	ADL - Águas de Longroiva, Exploração e Gestão de Águas Termais, EEM	EEM	Exploração e gestão das águas termais	2002
Meda	NOVA MEDA - EMPRESA GESTORA DE EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS, EEM	EEM	Gestão de equipamentos municipais	2001
Melgaço	CURA AQUAE - TERMAS DE MELGAÇO, EM	EM	Concepção, construção e exploração do SPA termal do Parque do Peso	2011
Melgaço	MELSPORT - Melgaço, Desporto e Lazer, EM	EM	Gestão, exploração, manutenção e conservação de instalações e equipamentos desportivos, recreativos, de lazer e serviços existentes ou a existir, futuramente, no concelho de Melgaço	2002
Mértola	MERTURIS - Empresa Municipal de Turismo, EM	EM	Promover o turismo no concelho de Mértola	2004
Miranda do Douro	Miranda Cultural e Rural, EM	EM	Prestação de serviços públicos e culturais e a organização de eventos	2005
Mirandela	Metropolitano Ligeiro de Mirandela, SA	EM	Prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros	1995
Monção	MATADOURO REGIONAL DE MONÇÃO, EM	EM	Gestão e exploração de um matadouro	2001
Mora	Fluviário de Mora, EEM	EEM	Actividade dos jardins zoológicos, botânicos e aquários	2006
Moura	Herdade da Contenda, EM	EM	Gestão integrada da Herdade da Contenda	2010
Moura	Lógica - Sociedade Gestora do Parque Tecnológico de Moura, EM	EM	Instalação, desenvolvimento e gestão do Parque Tecnológico de Moura	2008
Murça	Escola Profissional do Marques de Valle Flôr, Lda.	EM	Formação Profissional	1999
Nazaré	Nazaré Qualifica, EEM	EEM	Prosecução de fins publicos	2005
Nisa	TERNISA - TERMAS DA FADAGOSA DE NISA, EM	EM	Gestão e exploração das termas da Fadagosa de Nisa, bem como de todas as actividades ligadas ao termalismo	2001
Nordeste	AIN - Agro-Industrial do Nordeste, SA	EM	Comércio por grosso de outros produtos alimentares	1993
Nordeste	HSN - Empresa Municipal de Habitação Social do Concelho de Nordeste, EM	EM	Desenvolvimento, implementação, gestão e exploração da habitação social do concelho	2005
Nordeste	NORDESTE ACTIVO - Empresa Municipal de Actividades Desportivas, Recreativas e Turísticas, EEM	EEM	Criação, implementação, desenvolvimento, instalação, gestão e conservação de equipamentos desportivos	2005
Óbidos	ÓBIDOS PATRIMONIUM, EEM	EEM	Promoção turística de Óbidos	2004
Óbidos	ÓBIDOS REQUALIFICA, EEM	EEM	Requalificação e reabilitação urbana de Óbidos; desenvolvimento de projectos ligados às energias alternativas; gestão de parques empresariais	2006
Odivelas	MUNICIPÁLIA - Gestão de Equipamentos e Património do Município de Odivelas, EM	EM	Exploração e gestão do Centro Cultural Malaposta e do Centro de Artes e Ofícios e do complexo municipal das piscinas de Odivelas	2007
Oeiras	HABITÁGUA - Serviços Domiciliários, Lda.	EM	Prestação de serviços na área dos sistemas de distribuição e das instalações de água	1994
Oeiras	OEIRAS VIVA - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS SÓCIO - CULTURAIS E DESPORTIVOS, EEM	EEM	Gestão de espaços e equipamentos culturais, desportivos e de lazer que integram ou venham a integrar o património do município de Oeiras	2001
Oeiras	Parques Tejo, Parques de Oeiras, EM	EM	Construção, instalação e gestão de sistemas de estacionamento público pago, à superfície ou em estruturas executadas no solo ou no subsolo do Concelho de Oeiras	2005

Oeiras	SATU - OEIRAS - SISTEMA AUTOMÁTICO DE TRANSPORTE URBANO, EM	EM	Actividades relativas ao estudo, concepção e projectos, desenvolvimento, construção e instalação de um sistema automático de transporte urbano no concelho de Oeiras e, ainda, à implementação, gestão e exploração desse sistema	2005
Olhão	AMBIOLHÃO - Empresa Municipal de Ambiente de Olhão, EM	EM	Gestão das águas, rede pública de abastecimento e de resíduos; limpeza e ambiente	2010
Olhão	FESNIMA - EMPRESA PÚBLICA DE ANIMAÇÃO DE OLHÃO, EEM	EEM	Promoção e divulgação do concelho de Olhão através de actividades de âmbito cultural, nomeadamente de âmbito cultural, nomeadamente de carácter gastronómico, desportivo e recreativo	2000
Olhão	Futurolhão - Investimentos e Iniciativas de Desenvolvimento, EM	EM	Investimentos e iniciativas de desenvolvimento local	2006
Olhão	Mercados de Olhão, EEM	EEM	Gestão, promoção e manutenção dos mercados municipais	1999
Olhão	SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana de Olhão da Restauração, EEM	EEM	Promoção e reabilitação e reconversão urbana da Zona Histórica da cidade de Olhão	2009
Oliveira de Azeméis	GEDAZ - Gestão de equipamentos desportivos de Azeméis, EEM	EEM	Gestão de equipamentos desportivos do município de Oliveira de Azeméis	2009
Ourém	AMBIOURÉM - GESTÃO E MANUTENÇÃO DE ESPAÇOS VERDES E INSERÇÃO, EEM	EEM	Gestão de espaços verdes	2002
Ourém	Fatiparques - Parques de Negócios Ourém/Fátima, SA	EM	Gestão e exploração do Parque de Negócios	2004
Ourém	MaisOurém, SA	EM	Concepção, implementação, desenvolvimento, construção, exploração, manutenção e conservação de quatro equipamentos de uso colectivo	2008
Ourém	OURÉMVIVA - Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EEM	EEM	Gestão de eventos serviços e equipamentos	2010
Ourém	SRUFátima - Sociedade de Reabilitação Urbana de Fátima, EEM	EEM	Promover a reabilitação urbana da área declarada crítica de recuperação e reconversão urbanística da Cova da Iria - Fátima	2008
Ovar	OVARFORMA - EMPRESA MUNICIPAL PARA O ENSINO E FORMAÇÃO, EM	EM	Desenvolvimento do ensino e da formação no Município de Ovar, nomeadamente através da criação e gestão de escolas profissionais	1999
Paços de Ferreira	GESPAÇOS - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS DESPORTIVOS, EM	EM	Gestão de espaços/equipamentos desportivos	2001
Paços de Ferreira	PFR Invest - Sociedade de Gestão Urbana, EM	EM	Estabelecimento e gestão das zonas de acolhimento empresarial	2007
Palmela	PALMELA DESPORTO, EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO DE ESPAÇOS E EQUIPAMENTOS DESPORTIVOS MUNICIPAIS, EEM	EEM	Gestão, administração e conservação de equipamentos desportivos pertencentes ao Município de Palmela	2000
Paredes	AMBIPAREDES - Agência Municipal de Investimento de Paredes, EM, SA	EM	Apoiar, desenvolver, coordenar e promover a captação de projectos de investimento para o concelho	2009
Penacova	PENAPARQUES 2 - GESTÃO E PROMOÇÃO DE EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS DE PENACOVA, EM	EM	Gestão e promoção de equipamentos municipais de Penacova	2005

Penafiel	PENAFIEL ACTIVA - Entidade Empresarial Local, EEM	EEM	Fornecimento de ajuda técnica no domínio dos estudos de viabilidade económico-financeira, dos planos de investimento, da preparação de candidaturas no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio	2006
Penafiel	PENAFIEL VERDE, EEM	EEM	Gestão e exploração de sistemas municipais de abastecimento de água e de drenagem e tratamento de águas residuais no município de Penafiel	2006
Pinhel	Falcão - Cultura Turismo e Tempos Livres, EM	EM	Potenciar os equipamentos culturais, turísticos e desportivos da cidade de Pinhel	2006
Pombal	PMU - Pombal Manutenção Urbana, EM	EM	Prestação de serviços de limpeza e manutenção urbana e florestal	2002
Pombal	Pombal Prof. - Sociedade de Educação e Ensino Profissional, Lda.	EM	Formação Profissional	1999
Pombal	POMBAL VIVA - GESTÃO E EXPLORAÇÃO DE EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, EEM	EEM	Gestão e exploração de equipamentos municipais	2003
Ponta Delgada	Anima Cultura - Sociedade de Concepção e Gestão de Projectos de Animação e Desenvolvimento Sócio Turístico, Unipessoal, Lda.	EM	Concepção, promoção, gestão de projectos, acções e empreendimentos de animação e desenvolvimento social, desportivo, cultural e turístico de Ponta Delgada	2003
Ponta Delgada	Azores Parque - Sociedade de Desenvolvimento e Gestão de Parques Empresariais, SA	EM	Promoção e desenvolvimento urbanístico e imobiliário de parques empresariais	2004
Ponta Delgada	Cidade em Acção - Sociedade de Desenvolvimento e Gestão de Equipamentos Urbanos, SA	EM	Promoção e desenvolvimento urbanísticos e imobiliário de equipamentos urbanos	2010
Ponta Delgada	COLISEU MICAELENSE - Sociedade de Promoção e Dinamização de Eventos Culturais, Sociais e Recreativos, SA	EM	Promoção e dinamização de actividades e eventos culturais, sociais e recreativos	2005
Ponta Delgada	Ponta Delgada Social - Construção, Exploração e Gestão de Equipamentos Sociais, Sociedade Unipessoal, Lda.	EM	Desenvolvimento de projectos de acção social no concelho de Ponta Delgada	2005
Ponte da Barca	EMBARCA - CULTURA, DESPORTO E LAZER, EM	EM	Promover e fomentar a cultura, o desporto e o lazer	2006
Portalegre	MMPO - Mercado Municipal de Portalegre, SA	EM	Gestão e exploração do mercado municipal	2003
Portimão	EMARP - EMPRESA MUNICIPAL DE ÁGUAS E RESÍDUOS DE PORTIMÃO, EEM	EEM	Gestão e exploração dos sistemas públicos de captação e distribuição de água para consumo público; recolha, tratamento e rejeição de efluentes, a recolha e deposição de resíduos sólidos urbanos e a higiene pública na área do município de Portimão	2001
Portimão	MMP - Mercado Municipal de Portimão, SA	EM	Gestão e exploração do mercado municipal	2003
Portimão	Portimão Renovada, SRU, EM	EM	Reabilitação urbana do centro histórico	2008
Portimão	Portimão Turis, EM	EM	Promover o desenvolvimento da actividade turística	2008
Portimão	Portimão Urbis SGRU - Sociedade de Gestão e Reabilitação Urbana, EM, SA	EM	Turismo, requalificação/reabilitação urbana; gestão fundiária; mobilidade; crescimento económico e coesão social	2001

Porto	Apor - Agência para a modernização do Porto, SA	EM	Modernização da base económica e qualificação do tecido urbano da cidade	1997
Porto	CMPEA - Empresa de Águas do Município do Porto, EEM	EEM	Gestão e exploração dos sistemas públicos de captação e distribuição de águas; drenagem e tratamento de águas residuais na área do Município do Porto	2006
Porto	CMPH – DOMUSSOCIAL – Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto, EEM	EEM	Gestão do parque habitacional do município, bem como, manutenção de equipamentos e infra-estruturas do domínio público ou privado	2001
Porto	Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EEM	EEM	Gestão de obras públicas para a Câmara Municipal do Porto e para outras empresas participadas pela autarquia	2001
Porto	Porto Lazer - Empresa de Desporto e Lazer do Município do Porto, EEM	EEM	Prestação do serviço público no domínio da actividade física e desportiva, do lazer e de outras actividades de animação da cidade	2006
Porto	Porto Vivo - Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense, SA	EM	Reabilitação e reconversão do património degradado da ACRRU do concelho do Porto	2004
Porto Moniz	AM - Aquário da Madeira, SA.	EM	Gestão de parques e reservas naturais	2001
Porto Santo	AREAL DOURADO EVENTOS - Gestão de Equipamentos Desportivos e Culturais e Acção Social, EEM	EEM	Gestão de equipamentos desportivos e culturais e acção social	2006
Porto Santo	PORTO SANTO VERDE - Geoturismo e Gestão Ambiental, EEM	EEM	Promover o conhecimento científico e o geoturismo	2001
Póvoa de Lanhoso	EPAVE - Escola Profissional do Alto Ave, Sociedade Unipessoal, Lda.	EM	Formação Profissional	2001
Póvoa do Varzim	VARZIM LAZER - EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO DE EQUIPAMENTOS DESPORTIVOS E DE LAZER, EEM	EEM	Gestão de equipamentos desportivos e de lazer	2000
Povoação	Espaço Povoação - Empresa Municipal de Actividades Desportivas, Recreativas e Turísticas, EEM	EEM	Gere actividades desportivas e de lazer	2005
Povoação	Povoainvest - Empresa Municipal de Habitação Social, EM	EM	Gestão do parque habitacional	2005
Proença-a-Nova	Proençatur - Empresa de Turismo de Proença, EM	EM	Exploração da Estalagem das Amoras	2001
Resende	COMPANHIA DAS ÁGUAS DAS CALDAS DE ARÊGOS, EM, SA	EM	Desenvolvimento turístico da estância termal	2011
Ribeira Grande	Ribeira Grande Mais - Empresa Municipal de Habitação Social, Requalificação Urbana e Ambiental, EM	EM	Gestão de vários equipamentos no concelho da Ribeira Grande	2005
Rio Maior	DESMOR, EEM	EEM	Gestão de instalações desportivas	2000
Rio Maior	EPRM - Escola Profissional de Rio Maior, Lda.	EM	Formação Profissional	1992
Sabugal	SABUGAL + - EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO ESPAÇOS CULTURAIS, DESPORTIVOS, TURÍSTICOS E DE LAZER, EM	EM	Gestão de equipamentos desportivos e de lazer	2003



Salvaterra de Magos	Instituto de Educação e Formação do Sorraia, Lda.	EM	Formação Profissional	1999
Santa Comba Dão	PROFIACADEMUS - Escola Profissional de Santa Comba Dão, Unipessoal, Lda.	EM	Formação Profissional	1999
Santa Cruz	Santa Cruz XXI - Gestão de Equipamentos Municipais e Prestação de Serviços EM	EM	Melhoria da qualidade de vida dos municípios	2006
Santa Cruz da Graciosa	Empresa de Transportes Colectivos da Ilha Graciosa, Lda.	EM	Exploração sob a forma industrial e em regime de exclusivo dos transportes colectivos de passageiros e de mercadorias em toda a Ilha Graciosa	1980
Santa Cruz das Flores	FLORES INVEST - Empresa Municipal de Desenvolvimento Municipal, SA	EM	Construção, gestão e exploração de equipamentos desportivos, turísticos, culturais e de lazer	2008
Santa Maria da Feira	Feira Viva, Cultura e Desporto, EEM	EEM	Administração e gestão de equipamentos desportivos, culturais e sociais, promoção e realização de actividades de animação desportiva, recreativa e cultural e iniciativas de carácter socioeconómico e científico	2001
Santa Maria da Feira	PEC-TSM - Parque Empresarial da Cortiça, das Terras de Santa Maria, EM	EM	Gestão do Parque Empresarial da Cortiça	2009
Santa Maria da Feira	Sociedade de Turismo de Santa Maria da Feira, SA	EM	Definição e promoção de estratégias de desenvolvimento turístico no concelho e gestão dos recursos e equipamentos	2001
Santana	TERRA CIDADE, EEM	EEM	Desenvolver a promoção local, formação, educação e gestão de equipamentos	2011
Santarém	AS - Águas de Santarém, EM, SA	EM	Distribuição de água ao domicílio e recolha e drenagem das águas residuais do município	2007
Santarém	CUL.TUR - Empresa Municipal de cultura e turismo de Santarém, EEM	EEM	Promoção e desenvolvimento local e regional; gestão de equipamentos e prestação de serviços	2010
Santarém	SCALABISPORT - Gestão de Equipamentos e Actividades Desportivas, EEM	EEM	Gestão de actividades e equipamentos desportivos	2003
Santarém	STR-URBHIS - Sociedade de Gestão Urbana de Santarém, EM, SA	EM	Propor, acompanhar e executar políticas urbanísticas	2010
São João da Madeira	Águas de S. João, EM, SA	EM	Gestão, exploração do sistema público de captação, distribuição de água e drenagem de águas residuais	2007
São João da Madeira	HABITAR S. JOÃO - EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, EEM	EEM	Gestão de habitação social	2003
São João da Madeira	Mobilidade de S. João, EEM	EEM	Gestão de estacionamento	2008
São Pedro do Sul	TERMALISTUR-TERMAS DE SÃO PEDRO DO SUL, EEM	EEM	Gestão e exploração das termas de São Pedro do Sul	2004
São Roque do Pico	Cais Invest, Empresa para o Desenvolvimento do Município de São Roque do Pico, EEM	EEM	Promoção do desenvolvimento económico do Município	2006
São Vicente	Grutas de São Vicente - Madeira, SA	EM	Exploração turística do espaço das grutas	1996
São Vicente	PROMOVICENTE - Gestão, participações, promoção e divulgação cultural, EM	EM	Exploração e gestão de equipamentos e infra-estruturas afectas a fins culturais, recreativas ou desportivas	2007

Seia	EMCR - EMPRESA MUNICIPAL DE CULTURA E RECREIO DE SEIA, EM	EM	Gestão, promoção e realização de acções sócio-culturais, desportivas e de lazer de interesse para o desenvolvimento do Município de Seia	2000
Seixal	FERIMO - Sociedade Imobiliária, SA	EM	Compra e venda de bens imobiliários	2004
Sernancelhe	ESPROSER - Escola Profissional, SA	EM	Formação Profissional	1993
Serpa	SERPOBRA - SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EM	EM	Promover a reabilitação urbana do Centro Histórico de Serpa	2005
Sever do Vouga	VOUGAPARK - Parque Tecnológico e de Inovação do Vouga, EM	EM	Criação e gestão do Parque Tecnológico	2006
Sintra	EDUCA - EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTOS EDUCATIVOS DE SINTRA, EEM	EEM	Manutenção dos equipamentos educativos públicos no concelho de Sintra	2000
Sintra	EPMES - Empresa Municipal de Estacionamento de Sintra, EM	EM	Instala e gere os sistemas de estacionamento	2000
Sintra	HPEM - Higiene Pública, EEM	EEM	Realização de actividades no domínio da higiene e limpeza pública, nomeadamente no que respeita à recolha de resíduos sólidos urbanos	2000
Sintra	SINTRA QUORUM - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS CULTURAIS E TURÍSTICOS, EEM	EEM	Gestão de equipamentos culturais e turísticos	2000
Sobral de Monte Agraço	MONTEGES - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS SOCIAIS, EM	EM	Gestão e manutenção de equipamentos sociais	2001
Sousel	ENASEL - Turismo e Cinagética, SA	EM	Serviços relacionados com a caça e o repovoamento cinegético	1987
Tavira	EMPET - PARQUES EMPRESARIAIS DE TAVIRA, EM	EM	Criação e gestão do Parque Industrial de Tavira e do Parque de Feiras e Exposições, prestação de serviços no âmbito das actividades de gestão e promoção dos referidos Parques	2003
Tavira	TAVIVERDE - Empresa Municipal de Ambiente, E.M.	EM	Gestão, exploração, manutenção e conservação de sistemas públicos de distribuição de água; recolha e transporte de resíduos sólidos; manutenção, construção e gestão de espaços verdes	2005
Tomar	EPT - Ensino Profissional de Tomar, Lda.	EM	Formação Profissional	2000
Torres Novas	TMTN - Teatro Municipal de Torres Novas, EM	EM	Gestão do Teatro Virgínia e realização de actividades culturais	2007
Torres Vedras	PROMOTORRES, EEM	EEM	Organização, patrocínios e prestação de serviços de eventos de natureza cultural, desportiva e social e ainda a gestão de equipamentos	2004
Torres Vedras	TVPAR - Parques Empresariais de Torres Vedras, SA	EM	Construção, promoção, comercialização e gestão de parques empresariais no concelho	2001
Trancoso	ENCANTA - Restauração e Serviços de Trancoso, Lda.	EM	Fornecimento de refeições em cantina ou em sistema de catering, fornecimento de serviços de bar, para estabelecimentos de ensino e educação	1998
Trancoso	TEGEC - TRANCOSO EVENTOS, EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO DE EQUIPAMENTOS CULTURAIS E DE LAZER, EEM	EEM	Gestão de equipamentos culturais e de lazer	2001

Trofa	TROFÁGUAS- SERVIÇOS AMBIENTAIS, EEM	EEM	Empresa de águas, saneamento e resíduos sólidos urbanos	2004
Trofa	TROFA-PARK - Empresa de Reabilitação Urbana, Desenvolvimento Económico, Inovação Empresarial e Gestão de Equipamentos, EEM	EEM	Empresa gestora do parque industrial da Trofa	2004
Vale de Cambra	ÁGUAS DO CAIMA, EEM	EEM	Gestão e exploração dos sistemas públicos de captação e distribuição de água e de drenagem e tratamento de águas residuais	2008
Valença	INTERMINHO - SOCIEDADE GESTORA DE PARQUES EMPRESARIAIS, EM	EM	Construção, e gestão de parques na área do Município de Valença; concessão, promoção e gestão dos parques industriais de que for proprietária	2000
Valongo	VALLIS HABITA - EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO DE EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DO CONCELHO VALONGO, EM	EM	Gestão, manutenção e exploração dos complexos habitacionais, espaços culturais e equipamentos desportivos municipais, bem como a promoção de eventos culturais, desportivos, recreativos de lazer e de fomento do desporto e da cultura em Valongo	2000
Velas	VELASFUTURO - Empresa pública municipal de gestão de equipamentos culturais, desportivos, económicos e de lazer, EEM	EEM	Gestão de equipamentos desportivos e de lazer	2007
Vidigueira	Centro de Estudos e Formação Aquiles Estação, Lda.	EM	Ensinos Secundário, Tecnológico, Artístico e Profissional	1999
Vieira do Minho	EPMAR - EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE ÁGUAS E RESÍDUOS, EM	EM	Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público; recolha, tratamento e rejeição de efluentes; recolha e deposição de resíduos sólidos urbanos, limpeza e higiene pública; mercados e feiras; jardins públicos; limpeza urbana	2000
Vieira do Minho	VIEIRA - CULTURA E TURISMO, EM	EM	Criação e gestão de equipamentos culturais e turísticos do Município de Vieira do Minho; prestação de serviços nas áreas cultural e turística	2000
Vila de Rei	GEODESIS TURIS - PROMOÇÃO E GESTÃO TURÍSTICA DE VILA DO REI, EM	EM	Construção, gestão e exploração de empreendimentos de natureza turística	2005
Vila do Porto	Empresa de Transportes Colectivos de Santa Maria, Lda.	EM	Gestão e exploração dos transportes colectivos de Santa Maria	1986
Vila do Porto	MARIENSEGEST - Gestão, Exploração e Promoção de Actividades Culturais, Desportivas e de Lazer de Vila do Porto, EM	EM	Gestão, Exploração e Promoção de Actividades Culturais, Desportivas e de Lazer de Vila do Porto	2002
Vila do Porto	S.D.M.S.A. - Sociedade de desenvolvimento municipal da Ilha de Santa Maria, EEM	EEM	Concepção e execução de projectos de desenvolvimento e gestão de equipamentos públicos	2010
Vila Franca do Campo	Atlântico Vila - Sociedade de Concepção e Gestão de Projectos para o Desenvolvimento, SA	EM	Animação Turística	2002
Vila Franca do Campo	Marina da Vila - Indústrias de Marinas e Recreio, EM	EM	Gestão e exploração e comercialização de marinas, porto de recreio, portos e embarcadouros, actividades náuticas, passeios e eventos marítimos; transporte marítimo de passageiros e carga	2004

Vila Franca do Campo	SDVF - Sociedade de Desenvolvimento de Habitação Social de Vila Franca do Campo, SA	EM	Desenvolvimento de Habitação Social de Vila Franca do Campo	2005
Vila Franca do Campo	VFC - Empresa Municipal de Actividades Desportivas, Recreativas e Turísticas de Vila Franca do Campo, EM	EM	Criação, implementação, desenvolvimento, instalação, gestão e conservação de equipamentos desportivos e recreativos de âmbito local. promoção de actividades desportivas, recreativas e turísticas	2005
Vila Franca do Campo	Vila Franca Parques	EM	Gestão de parques industriais	2009
Vila Franca do Campo	VILA SOLIDÁRIA - EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO SOCIAL, EM	EM	Desenvolvimento, implementação, gestão, exploração da habitação social no concelho de Vila Franca do Campo; aquisição e alienação de bens imóveis, no âmbito de projectos de requalificação urbana; realização de obras de requalificação urbana	2005
Vila Nova da Barquinha	CDN - Gestão e Promoção do Parque Empresarial de Vila Nova da Barquinha, EM, SA	EM	Desenvolvimento e gestão do Parque Empresarial de Vila Nova da Barquinha	2007
Vila Nova de Foz Côa	FOZCOACTIVA - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS DESPORTIVOS E CULTURAIS, EEM	EEM	Gere equipamentos desportivos e culturais	2003
Vila Nova de Foz Côa	FOZCOINVEST - ENERGIA, TURISMO E SERVIÇOS, EM	EM	Produção de energia eléctrica e turismo	2003
Vila Nova de Gaia	ÁGUAS E PARQUE BIOLÓGICO DE GAIA, EEM	EEM	Gestão e exploração dos sistemas públicos de captação e distribuição de água e de drenagem e tratamento de águas residuais	1999
Vila Nova de Gaia	AMIGAIA - AGÊNCIA MUNICIPAL DE INVESTIMENTO AMIGAIA, EEM	EEM	Promoção e desenvolvimento de políticas locais de apoio ao investimento no concelho de Vila Nova de Gaia	2008
Vila Nova de Gaia	CIDADEGAIA, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EEM	EEM	Reabilitação urbana	2007
Vila Nova de Gaia	GAIANIMA - EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS, EEM	EEM	Estabelecimento, gestão e exploração dos equipamentos públicos municipais; promoção de eventos desportivos, recreativos, de lazer e culturais	2001
Vila Nova de Gaia	GAIASOCIAL - Empresa Municipal de Habitação, EEM	EEM	Gestão e exploração do parque habitacional da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia	2000
Vila Nova de Gaia	GAIURB - GESTÃO URBANÍSTICA E DA PAISAGEM URBANA DE GAIA, EEM	EEM	Ordenamento do território e gestão urbanística do Município de Vila Nova de Gaia	2002
Vila Nova de Gaia	PARQUE BIOLÓGICO DE GAIA, EEM	EEM	Exploração do centro de educação ambiental denominado "Parque Biológico"	2000
Vila Pouca de Aguiar	VITAGUIAR, Apoio ao Desenvolvimento Agro-Industrial, EM	EM	Apoio ao desenvolvimento industrial; gestão do estacionamento público urbano; organização de eventos culturais, feiras e exposições de actividades económicas; gestão de complexos desportivos e parques de lazer	2005
Vila Praia da Vitória	Praia Ambiente, EM	EM	Gestão e exploração do abastecimento de água e serviços conexos, drenagem e tratamento de águas residuais, recolha e tratamento de resíduos sólidos e limpeza pública urbana	2007
Vila Praia da Vitória	Praia em Movimento, EM	EM	Implementação, construção, gestão e exploração das áreas de desenvolvimento urbano e rural, prioritárias do concelho	2007

Vila Real	CULTURVAL - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS CULTURAIS DE VILA REAL, EEM	EEM	Gestão de espaços e de equipamentos culturais municipais	2003
Vila Real	EMARVR - Empresa Municipal de Água e Resíduos de Vila Real, EEM	EEM	Gestão e exploração dos sistemas públicos de captação e distribuição de águas residuais comunitárias do concelho de Vila Real	2003
Vila Real	MERVAL - Empresa Municipal de Gestão de Mercados e de Promoção de Projectos de Desenvolvimento Local, EEM	EEM	Concepção, criação, comercialização, promoção e desenvolvimento e gestão de parques industriais, mercados e feiras	2001
Vila Real	VILA REAL SOCIAL - HABITAÇÃO E TRANSPORTE, EEM	EEM	Promoção e gestão da habitação social, gestão do serviço público de transporte e de estacionamento	2003
Vila Real de Santo António	VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, EM, SA	EM	Propor, acompanhar e executar as políticas urbanísticas definidas no PDM	2007
Vila Real de Santo António	VRSA, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EM, SA	EM	Promover a reabilitação urbana do Centro Histórico do município de VRSA	2007
Vila Velha de Rodão	PRBIS - Produtos Regionais e Serviços, Sociedade Unipessoal, Lda.	EM	Promoção e serviços relacionados com os produtos regionais	2003
Vila Verde	Escola Profissional Amar Terra Verde, Lda.	EM	Formação Profissional	1993
Vila Verde	PRO VILA VERDE, EM	EM	Estabelecimento, gestão e exploração dos equipamentos públicos municipais	2007
Vimioso	Caça e Turismo Terras de Vimioso, Lda.	EM	Promoção e gestão de actividades cinegéticas, turísticas, desportivas, agro-industriais e florestais	2005
Vimioso	Parque Ibérico Natureza e Aventura de Vimioso, Lda.	EM	Realizar a criação e gestão e exploração do Parque Ibérico Natureza e Aventura do Vimioso	2008
Vimioso	VIMIOSO 2003 - ACTIVIDADES ARTESANAIS E TURÍSTICAS DE VIMIOSO, EM	EM	Gestão, manutenção, exploração e concessão dos equipamentos sociais	2004
Vinhais	PRORURIS - Empresa Municipal de desenvolvimento rural de Vinhais, EEM	EEM	Aumento da competitividade concelhias e regional na área alimentar e agro-industrial	2007
Vinhais	TURIMONTESINHO - Empresa Municipal de Promoção Turística, EEM	EEM	Promover Acções locais ligadas ao turismo e cultura	2007
Viseu	EXPOVIS - Promoção e Eventos, Lda.	EM	Promoção de actividades e eventos no espaço multiusos	1996
Viseu	HABISOLVIS - EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO SOCIAL DE VISEU, EM	EM	Gestão social, patrimonial e financeira dos empreendimentos e fogos de habitação social do Município de Viseu	2005
Viseu	ITB - Investimentos Turísticos das Beiras, Lda.	EM	Planeamento e desenvolvimento de actividades e serviços de turismo, formação, gestão, comércio e promoção de actividades associadas ao turismo	2003
Viseu	WISEUNOVO - SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana de Viseu, SA	EM	Promover a reabilitação urbana e reconversão do património da ACRRU	2006
Vouzela	Escola Profissional de Vouzela, Sociedade Unipessoal, Lda.	EM	Formação Profissional	1991

**Fonte:** Direcção-Geral das Autarquias Locais; Instituto Nacional de Estatística; Livro Branco do Sector Empresarial Local; Banco de Portugal; Decretos vários

## Anexo 19

### Empresas municipais e entidades empresariais locais, AML

Município	Denominação	Tipo de Empresa	Objecto Principal	Ano Constituição / Publicação
Almada	ECALMA - EMPRESA MUNICIPAL DE ESTACIONAMENTO E CIRCULAÇÃO DE ALMADA, EM	EM	Gestão e fiscalização do estacionamento público urbano	2005
Amadora	ESCOLA INTERCULTURAL DAS PROFISSÕES E DO DESPORTO DA AMADORA, EM	EM	Ensino e formação profissional	2000
Cascais	ARCASCAIS - EMPRESA GESTORA DO AERÓDROMO DE CASCAIS, EEM	EEM	Exploração e promoção do aeródromo de Cascais	2006
Cascais	EMAC - EMPRESA DE AMBIENTE DE CASCAIS, EM	EM	Prestação de serviços na área do ambiente	2005
Cascais	EMGHA - EMPRESA DE GESTÃO DO PARQUE HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE CASCAIS, EM	EM	Gestão patrimonial, financeira e social dos bairros sociais do município	1998
Cascais	ESUC - EMPRESA DE SERVIÇOS URBANOS DE CASCAIS, EM (Actual Cascais Próxima)	EM	Construção, manutenção e conservação de infra-estruturas urbanas e de espaços exteriores dos equipamentos sociais e urbanos	2004
Cascais	ETE - Empresa de Turismo Estoril, EM, SA	EM	Promoção e animação turística no concelho de Cascais	2006
Cascais	FORTALEZA DE CASCAIS, EEM	EEM	Requalificação, conservação, gestão e exploração turístico-cultural da Fortaleza da Cidadela de Cascais	2005
Lisboa	Baixa Pombalina, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EM		Promoção da reabilitação urbana das zonas históricas e das áreas de recuperação urbanística da cidade de Lisboa nas áreas da Baixa, S. Paulo e Alfama	2004
Lisboa	EGEAC - Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural, EIM	EM	Gestão de equipamentos e animação cultural	2004
Lisboa	EMEL - EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE ESTACIONAMENTO DE LISBOA, EEM	EEM	Instalação e gestão dos sistemas de estacionamento urbano pagos à superfície na cidade de Lisboa	2000
Lisboa	EPUL - EMPRESA PÚBLICA DE URBANIZAÇÃO DE LISBOA, EEM	EEM	Estudos relativos à urbanização ou renovação das áreas que lhe sejam indicadas; realização de obras convenientes à urbanização ou renovação urbana de áreas de que for encarregada	1971

Lisboa	GEBALIS - GESTÃO DOS BAIROS MUNICIPAIS DE LISBOA, EEM	EEM	Gestão social, patrimonial e financeira dos bairros da Câmara Municipal de Lisboa; complemento administrativo do património habitacional da Câmara Municipal de Lisboa, gestão e administração dos equipamentos desportivos	1995
Lisboa	LISBOA OCIDENTAL, SRU - SOCIEDADE DE REABILITAÇÃO URBANA, EEM	EEM	Promover a reabilitação urbana da sua zona de intervenção	2004
Loures	GESLOURES - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS SOCIAIS, EM	EM	Construção, gestão, manutenção, exploração e concessão dos equipamentos sociais e promoção e desenvolvimento de Loures	1992
Loures	LOURES PARQUE - EMPRESA MUNICIPAL DE ESTACIONAMENTO, EM	EM	Construção, gestão, exploração, manutenção e concessão de zonas de estacionamento e promoção e desenvolvimento de Loures	1999
Mafra	GIATUL - EMPRESA MUNICIPAL PARA GESTÃO DE INFRAESTRUTURAS EM ACTIVIDADES TURÍSTICAS, EM	EM	Exploração do Parque de Campismo de Mil Regos	2004
Mafra	MAFRATLÂNTICO - VIAS RODOVIÁRIAS, EM	EM	Concepção, construção, financiamento e exploração de infra-estruturas rodoviárias municipais	2003
Mafra	Matadouro Regional de Mafra, SA	EM	Gestão e exploração de um matadouro	2001
Mafra	PAVIMAFRA - INFRAESTRUTURAS E RODOVIAS, EM	EM	Gere as infra-estruturas rodoviárias	2001
Odivelas	MUNICIPÁLIA - Gestão de Equipamentos e Património do Município de Odivelas, EM	EM	Exploração e gestão do Centro Cultural Malaposta e do Centro de Artes e Ofícios e do complexo municipal das piscinas de Odivelas	2007
Oeiras	HABITÁGUA - Serviços Domiciliários, Lda.	EM	Prestação de serviços na área dos sistemas de distribuição e das instalações de água	1994
Oeiras	OEIRAS VIVA - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS SÓCIO - CULTURAIS E DESPORTIVOS, EEM	EEM	Gestão de espaços e equipamentos culturais, desportivos e de lazer que integram ou venham a integrar o património do município de Oeiras	2001

Oeiras	Parques Tejo, Parques de Oeiras, EM	EM	Construção, instalação e gestão de sistemas de estacionamento público pago, à superfície ou em estruturas executadas no solo ou no subsolo do Concelho de Oeiras	2005
Oeiras	SATU - OEIRAS - SISTEMA AUTOMÁTICO DE TRANSPORTE URBANO, EM	EM	Actividades relativas ao estudo, concepção e projectos, desenvolvimento, construção e instalação de um sistema automático de transporte urbano no concelho de Oeiras e, ainda, à implementação, gestão e exploração desse sistema	2005
Palmela	PALMELA DESPORTO, EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO DE ESPAÇOS E EQUIPAMENTOS DESPORTIVOS MUNICIPAIS, EEM	EEM	Gestão, administração e conservação de equipamentos desportivos pertencentes ao Município de Palmela	2000
Seixal	FERIMO - Sociedade Imobiliária, SA	EM	Compra e venda de bens imobiliários	2004
Sintra	EDUCA - EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTOS EDUCATIVOS DE SINTRA, EEM	EEM	Manutenção dos equipamentos educativos públicos no concelho de Sintra	2000
Sintra	EPMES - Empresa Municipal de Estacionamento de Sintra, EM	EM	Instala e gere os sistemas de estacionamento	2000
Sintra	HPEM - Higiene Pública, EEM	EEM	Realização de actividades no domínio da higiene e limpeza pública, nomeadamente no que respeita à recolha de resíduos sólidos urbanos	2000
Sintra	SINTRA QUORUM - GESTÃO DE EQUIPAMENTOS CULTURAIS E TURÍSTICOS, EEM	EEM	Gestão de equipamentos culturais e turísticos	2000

**Fonte:** Direcção-Geral das Autarquias Locais; Instituto Nacional de Estatística; Livro Branco do Sector Empresarial Local; Banco de Portugal; Decretos vários



**Anexo 20**  
**Os serviços municipalizados, Portugal**

<b>Designação</b>	<b>Município</b>
Serviços Municipalizados de Abrantes	ABRANTES
SMA - Serviços Municipalizados de Alcobaça	ALCOBAÇA
Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Almada	ALMADA
Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora	AMADORA; OEIRAS
Serviços Municipalizados de Água e Saneamento da Anadia	ANADIA
Serviços Municipalizados de Angra do Heroísmo	ANGRA DO HEROÍSMO
Serviços Municipalizados de Aveiro	AVEIRO
Serviços Municipalizados de Transportes Colectivos do Barreiro	BARREIRO
Serviços Municipalizados de Água e Saneamento das Caldas da Rainha	CALDAS DA RAINHA
Serviços Municipalizados de Castelo Branco - Água, Saneamento e Resíduos Urbanos	CASTELO BRANCO
Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra	COIMBRA
Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento da Guarda	GUARDA
Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Leiria	LEIRIA
Serviços Municipalizados de Loures	LOURES; ODIVELAS
Serviços Municipalizados de Electricidade, Águas e Saneamento da Câmara Municipal da Maia	MAIA
Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Montijo	MONTIJO
Serviços Municipalizados da Nazaré	NAZARÉ
Serviços Municipalizados de Peniche	PENICHE
Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Ponta Delgada	PONTA DELGADA
Serviços Municipalizados de Águas e Transportes de Portalegre	PORTALEGRE
Serviços Municipalizados de Água, Electricidade e Saneamento de Santo Tirso	SANTO TIRSO
Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra	SINTRA
Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento de Tomar	TOMAR
Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento de Torres Vedras	TORRES VEDRAS
Serviços Municipalizados de Água, Electricidade e Saneamento de Valongo	VALONGO

Serviços Municipalizados de Saneamento Básico de Viana do Castelo	VIANA DO CASTELO
Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Vila Franca de Xira	VILA FRANCA DE XIRA
Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Viseu	WISEU

**Fonte:** Direcção-Geral das Autarquias Locais; Instituto Nacional de Estatística

**Anexo 21**  
**Os serviços municipalizados, AML**

<b>Designação</b>	<b>Município</b>	<b>Ano Constituição</b>
Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Almada	ALMADA	1950
Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora	AMADORA; OEIRAS	1927
Serviços Municipalizados de Transportes Colectivos do Barreiro	BARREIRO	1957
Serviços Municipalizados de Loures	LOURES; ODIVELAS	1950
Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Montijo	MONTIJO	1996
Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra	SINTRA	1946
Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Vila Franca de Xira	VILA FRANCA DE XIRA	1960

**Fonte:** Direcção-Geral das Autarquias Locais; Instituto Nacional de Estatística

## Anexo 22

### As Comunidades Intermunicipais, Portugal

Designação	Publicação de estatutos	Municípios integrantes
CIM Alto Minho - Comunidade Intermunicipal do Minho-Lima	DR n.º 220, 2ª série, 12/11/2008	ARCOS DE VALDEVEZ, CAMINHA, MELGAÇO, MONÇÃO, PAREDES DE COURA, PONTE DA BARCA, PONTE DE LIMA, VALENÇA, VIANA DO CASTELO E VILA NOVA DE CERVEIRA
CIM do Cávado - Comunidade Intermunicipal do Cávado	DR n.º 235, 2ª série, 04/12/08	AMARES, BARCELOS, BRAGA, ESPOSENDE, TERRAS DE BOURO E VILA VERDE
CIM do AVE - Comunidade Intermunicipal do Ave	DR n.º 186, 2ª série, 24/09/09	MONDIM DE BASTO, CABECEIRAS DE BASTO, VIEIRA DO MINHO, PÓVOA DE LANHOSO, FAFE, GUIMARÃES, VIZELA, VILA NOVA DE FAMALICÃO
CIM do Tâmega e Sousa - Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa	DR n.º 252, 2ª série, 31/12/08	AMARANTE, BAIÃO, CASTELO DE PAIVA, CELORICO DE BASTO, CINFÃES, FELGUEIRAS, LOUSADA, MARCO DE CANAVESES, PAÇOS DE FERREIRA, PAREDES, PENAFIEL E RESENDE
CIM DOURO - Comunidade Intermunicipal do Douro	.....	ALIJO, ARMAMAR, CARRAZEDA DE ANSIÃES, FREIXO DE ESPADA À CINTA, LAMEGO, MESÃO FRIO, MOIMENTA DA BEIRA, MURÇA, PENEDONO, PESO DA RÉGUA, SABROSA, SANTA MARTA DE PENAGUIÃO, SÃO JOÃO DA PESQUEIRA, SERNANCELHE, TABUAÇO, TAROUCA, TORRE DE MONCORVO, VILA REAL, VILA NOVA DE FOZ CÔA
CIM-TM - Comunidade Intermunicipal de Trás-os-Montes	DR n.º 58, 2ª série, 24/03/09	ALFÂNDEGA DA FÉ, BOTICAS, BRAGANÇA, CHAVES, MACEDO DE CAVALEIROS, MIRANDA DO DOURO, MIRANDELA, MOGADOURO, MONTALEGRE, RIBEIRA DA PENA, VALPAÇOS, VILA FLOR, VILA POUCA DE AGUIAR, VIMIOSO, VINHAIS
CIRA - Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro - Baixo Vouga	DR n.º 201, 2ª série, 16/10/08	ÁGUEDA, ALBERGARIA-A-VELHA, ANADIA, AVEIRO, ESTARREJA, ÍLHAVO, MURTOSA, OLIVEIRA DO BAIRRO, OVAR, SEVER DO VOUGA E VAGOS
CIM-BM - Comunidade Intermunicipal do Baixo Mondego	DR n.º 234, 2ª série, 03/12/08	CANTANHEDE, COIMBRA, CONDEIXA-A-NOVA, FIGUEIRA DA FOZ, MEALHADA, MIRA, MONTEMOR-O-VELHO, MORTÁGUA, PENACOVA E SOURE
CIMPL - Comunidade Intermunicipal do Pinhal Litoral	DR n.º 12, 2ª série, 19/01/09 e DR n.º 312/2009, de 26/1/09	BATALHA, LEIRIA, MARINHA GRANDE, POMBAL E PORTO DE MÓS
CIMPIN - Comunidade Intermunicipal do Pinhal Interior Norte	DR n.º 27, 2ª série, 09/02/09	ALVAIÁZERE, ANSIÃO, ARGANIL, CASTANHEIRA DE PÊRA, FIGUEIRÓ DOS VINHOS, GÓIS, LOUSÃ, MIRANDA DO CORVO, OLIVEIRA DO HOSPITAL, PAMPILHOSA DA SERRA, PEDRÓGÃO GRANDE, PENELA, TÁBUA, E VILA NOVA DE POIARES
CIMPIS - Comunidade Intermunicipal do Pinhal Interior Sul	DR n.º 6, 2ª série, 09/01/09	MAÇÃO, OLEIROS, PROENÇA-A-NOVA, SERTÃO E VILA DE REI
CIMRDL - Comunidade Intermunicipal da Região de Dão Lafões	DR n.º 7, 2ª série, 12/01/09	AGUIAR DA BEIRA, CARREGAL DO SAL, CASTRO DAIRE, MANGUALDE, NELAS, OLIVEIRA DE FRADES, PENALVA DO CASTELO, SANTA COMBA DÃO, SÃO PEDRO DO SUL, SÁTÃO, TONDELA, VILA NOVA DE PAIVA, VISEU E VOUZELA
CIMSE - Comunidade Intermunicipal da Serra da Estrela	DR n.º 14, 2ª série, 21/01/09	FORNOS DE ALGODRES, GOUVEIA E SEIA

COMURBEIRAS - Comunidade Intermunicipal das Beiras	DR n.º 45, 2ª série, 05/03/09	ALMEIDA, CELORICO DA BEIRA, FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO, GUARDA, MANTEIGAS, MEDA, PINHEL, SABUGAL E TRANCOSO; BELMONTE, COVILHÃ E FUNDÃO.
CIM-BIS - Comunidade Intermunicipal da Beira Interior Sul	DR n.º 146, 2ª série, 30/07/09	CASTELO BRANCO, IDANHA-A-NOVA, PENAMACOR, VILA VELHA DE RÓDÃO
CIMLT - Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo	DR n.º 210, 2ª série, 29/10/08	ALMEIRIM, ALPIARÇA, AZAMBUJA, BENAVENTE, CARTAXO, CHAMUSCA, CORUCHE, GOLEGÃ, RIO MAIOR, SALVATERRA DE MAGOS E SANTARÉM
CIM Médio Tejo - Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo	DR n.º 233, 2ª série, 02/12/08 e Dr n.º 70, de 12/04/10	ABRANTES, ALCANENA, CONSTÂNCIA, ENTRONCAMENTO, FERREIRA DO ZÉZERE, OURÉM, SARDOAL, TOMAR, TORRES NOVAS E VILA NOVA DA BARQUINHA
OesteCIM - Comunidade Intermunicipal do Oeste	DR n.º 235, 2ª série, 04/12/08	ALCOBAÇA, ALENQUER, ARRUDA DOS VINHOS, BOMBARRAL, CADAVAL, CALDAS DA RAINHA, LOURINHÃ, NAZARÉ, ÓBIDOS, PENICHE, SOBRAL DE MONTE AGRAÇO E TORRES VEDRAS
CIMAL -Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral	DR n.º 98, 2ª série, 21/05/09	ALCÁCER DO SAL, GRÂNDOLA, ODEMIRA, SANTIAGO DO CACÉM, SINES
CIMAA - Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo	DR n.º 172, 2.ª série, 04/09/2009	ALTER DO CHÃO, ARRONCHES, AVIS, CAMPO MAIOR, CASTELO DE VIDE, CRATO, ELVAS, FRONTEIRA, GAVIÃO, MARVÃO, MONFORTE, NISA, PONDE DE SOR, PORTALEGRE, SOUSEL
CIMAC - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central (a)	DR n.º 148, 2.ª série, 03/08/2009	ALANDROAL, ARRAIOLOS, BORBA, ESTREMOZ, ÉVORA, MONTEMOR-O-NOVO, MOURÃO, PORTEL, REDONDO, REGUENGOS DE MONSARAZ, VENDAS NOVAS, VIANA DO ALENTEJO, VILA VIÇOSA
CIMBAL - Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo	DR n.º 161, 2.ª série, 20/08/2009	ALJUSTREL, ALMODÔVAR, ALVITO, BARRANCOS, BEJA, CASTRO VERDE, CUBA, FERREIRA DO ALENTEJO, MÉRTOLA, MOURA, OURIQUE, SERPA, VIDIGUEIRA
CI-AMAL - Comunidade Intermunicipal do Algarve	DR n.º 245, 2ª série, 19/12/08	ALBUFEIRA, ALCOUTIM, ALJEZUR, CASTRO MARIM, FARO, LAGOA, LAGOS, LOULÉ, MONCHIQUE, OLHÃO, PORTIMÃO, SÃO BRÁS DE ALPORTEL, SILVES TAVIRA, VILA DO BISPO E VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO

Fonte: DGAL, 2010

**Anexo 23**  
**As associações de municípios, Portugal**

Designação	Municípios integrantes	Objecto
AIRC - Associação de Informática da Região Centro	ALIJÓ; ARGANIL; ARMAMAR; AVEIRO; BATALHA; CANTANHEDE; CASTRO DAIRE; COIMBRA; CONDEIXA-A-NOVA; FIGUEIRA DA FOZ; LOUSÃ; MANGUALDE; MEDA; MIRANDA DO DOURO; MORTÁGUA; MURÇA; PAMPILHOSA DA SERRA; PENACOVA; PENALVA DO CASTELO; PORTO DE MÓS; SABROSA; SABUGAL; TABUAÇO; VILA NOVA DE GAIA; VIMIOSO;	Desenvolvimento de Software Aplicacional para a Administração Local
AMAGÁS - Associação de Municípios para o Gás	ARRUDA DOS VINHOS; AZAMBUJA; CADAVAL; CASCAIS; LOURES; MAFRA; ODIVELAS; OEIRAS; SINTRA; TORRES VEDRAS; VILA FRANCA DE XIRA;	Instalação da rede de distribuição de gás combustível
AMAGRA - Associação de Municípios Alentejanos para a Gestão Regional do Ambiente	ALCÁÇER DO SAL; ALJUSTREL; FERREIRA DO ALENTEJO; GRÂNDOLA; ODEMIRA; SANTIAGO DO CACÉM; SINES;	Planeamento, gestão, equipamento e realização de investimento no âmbito do sistema municipal, limpeza pública e recolha de tratamento de RSU
AMALGA - Associação de Municípios Alentejanos para a Gestão do Ambiente	ALJUSTREL; ALMODÔVAR; BARRANCOS; BEJA; CASTRO VERDE; MÉRTOLA; MOURA; OURIQUE; SERPA;	Projectos, implementar e gerir o sistema integrado de recolha, tratamento e valorização dos resíduos sólidos dos municípios associados.
AMAMB - Associação de Municípios do Alto Alentejo para o Ambiente	ARRAIÓLOS; ESTREMOZ; MONTEMOR-O-NOVO; MORA; VENDAS NOVAS;	Promoção de estudos e acções, elaboração e gestão de projectos nos domínios do abastecimento público de água, tratamento de águas residuais e defesa do ambiente
AMARA - Associação de Municípios Abrangidos pelo Regolho de Alqueva	ELVAS; MOURA; MOURÃO; PORTEL; REGUENGOS DE MONSARAZ;	
AMAT - Associação de Municípios do Alto Tâmega	BOTICAS; CHAVES; MONTALEGRE; RIBEIRA DE PENA; VALPAÇOS; VILA POUCA DE AGUIAR;	Planeamento, o financiamento, a execução e gestão de actividades relacionadas, como ambiente, conservação da natureza e recursos naturais e a promoção do desenvolvimento regional

AMAVE - Associação de Municípios do Vale do Ave	FAFE; GUIMARÃES; PÓVOA DE LANHOSO; PÓVOA DE VARZIM; SANTO TIRSO; TROFA; VIEIRA DO MINHO; VILA DO CONDE; VILA NOVA DE FAMALICÃO; VIZELA;	Planeamento territorial, política de habitação e de transportes públicos; Saneamento básico, abastecimento de água, tratamento de lixo e protecção do ambiente; Desenvolvimento sócio – cultural e desenvolvimento económico
AMBAAL - Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral	ALCÁÇER DO SAL; ALJUSTREL; ALMODÔVAR; ALVITO; BARRANCOS; BEJA; CASTRO VERDE; CUBA; FERREIRA DO ALENTEJO; GRÂNDOLA; MÉRTOLA; MOURA; ODEMIRA; OURIQUE; SANTIAGO DO CACÉM; SERPA; SINES; VIDIGUEIRA;	Coordenação e promoção de estudos, projectos, planos e ou acções nos seguintes domínios: Desenvolvimento Económico, Ambiente, Ensino / Formação Profissional, Sociedade de Informação – Modernização Administrativa e Cultura
AMCAAL - Associação de Municípios do Alentejo Central	ALVITO; CUBA; VIANA DO ALENTEJO; VIDIGUEIRA; PORTEL;	Implementação da cartografia e ortofotocartografia digitais; Saneamento; Abastecimento de água; Tratamento de resíduos sólidos e gestão do Projecto Rota do Fresco
AMDE - Associação de Municípios do Distrito de Évora	ALANDROAL; ARRAIOLOS; BORBA; ESTREMOZ; ÉVORA; MONTE-MOR-O-NOVO; MORA; MOURÃO; PORTEL; REDONDO; VENDAS NOVAS; VIANA DO ALENTEJO; VILA VIÇOSA;	Gestão e tratamento de resíduos sólidos urbanos; Coordenação de actividades desportivas intermunicipais; Apoio ao desenvolvimento de projectos de modernização e qualificação dos serviços municipais; Gestão da formação dirigida a eleitos, funcionários e agentes dos municípios; Elaboração de estudos e projectos de nível intermunicipal; Gestão de infra-estruturas e projectos comuns
AMEGA - Associação de Municípios para o Estudo e Gestão da Água	ALCANENA; ALENQUER; AMADORA; ARRUDA DOS VINHOS; AZAMBUJA; CASCAIS; CONSTÂNCIA; ENTRONCAMENTO; LOURES; MAFRA; ODIVELAS; OEIRAS; SINTRA; SOBRAL DE MONTE AGRAÇO; TOMAR; TORRES NOVAS; TORRES VEDRAS; VILA FRANCA DE XIRA; VILA NOVA DA BARQUINHA;	Distribuição domiciliária de água, com a colecta e tratamento de águas residuais e o fomento da cooperação entre os Associados em matéria de política de água.
AMEM - Associação de Municípios para o Ensaio de Materiais	CASCAIS; OEIRAS;	
AMIP - Associação de Municípios da Ilha do Pico	LAJES DO PICO; MADALENA; SÃO ROQUE DO PICO;	Instalação e gestão de sistemas de depósito e tratamento de resíduos sólidos

AMISM - Associação de Municípios da Ilha de São Miguel	LAGOA; PONTA DELGADA; POVOAÇÃO; RIBEIRA GRANDE; VILA FRANCA DO CAMPO;	Instalação e gestão de sistemas de depósito e tratamento de resíduos sólidos
AMO MAIS - Associação de fins específicos	ALCOBAÇA; ALENQUER; ARRUDA DOS VINHOS; AZAMBUJA; BOMBARRAL; CADAVAL; CALDAS DA RAINHA; LOURINHÃ; NAZARÉ; ÓBIDOS; PENICHE; RIO MAIOR; SOBRAL DE MONTE AGRAÇO; TORRES VEDRAS;	Participação no capital social de empresas multimunicipais, cujos objectos societários estejam directamente relacionados com fins públicos de relevância municipal ou intermunicipal, designadamente, a valorização e tratamento dos resíduos sólidos urbanos
AMPV – Associação de Municípios Portugueses do Vinho	ÁGUEDA; ALANDROAL; ALCobaça; ALENQUER; ALPIARÇA; ARRAIOLOS; ARRUDA DOS VINHOS; AZAMBUJA; BARCELOS; BATALHA; BOMBARRAL; BORBA; CADAVAL; CANTANHEDE; CARRAZEDA DE ANSIÃES; CARTAXO; CASCAIS; ÉVORA; FERREIRA DO ALENTEJO; FREIXO DE ESPADA À CINTA; GOUVEIA; LAMEGO; MAFRA; MARCO DE CANAVESES; MEALHADA; MOURA; MOURÃO; ÓBIDOS; OEIRAS; PALMELA; PAREDES; PENAFIEL; PESO DA RÉGUA; PINHEL; PONTE DA BARCA; PORTO MONIZ; REDONDO; REGUENGOS DE MONSARAZ; RIO MAIOR; SANTA MARTA DE PENAGUIÃO; SANTARÉM; SINTRA; SOUSEL; TÁBUA; TABUAÇO; TOMAR; TORRES VEDRAS; VIDIGUEIRA; VILA PRAIA DA VITÓRIA;	Afirmação da identidade histórico-cultural, patrimonial, económica e social dos municípios portugueses e dos territórios ligados à produção de vinhos de qualidade
AMRAA - Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores	ANGRA DO HEROÍSMO; CALHETA; CORVO; HORTA; LAGOA; LAJES DAS FLORES; LAJES DO PICO; MADALENA; NORDESTE; PONTA DELGADA; POVOAÇÃO; RIBEIRA GRANDE; SANTA CRUZ DA GRACIOSA; SANTA CRUZ DAS FLORES; SÃO ROQUE DO PICO; VELAS; VILA DO PORTO; VILA FRANCA DO CAMPO; VILA PRAIA DA VITÓRIA;	Promoção, representação e valorização na Região Autónoma da Madeira dos interesses autárquicos que não sejam por lei ou por natureza de exercício local exclusivo
AMRAM - Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira	CALHETA; CÂMARA DE LOBOS; FUNCHAL; MACHICO; PONTA DO SOL; PORTO MONIZ; PORTO SANTO; RIBEIRA BRAVA; SANTA CRUZ; SANTANA; SANTANA; SÃO VICENTE;	Promoção, representação e valorização na Região Autónoma da Madeira dos interesses autárquicos que não sejam por lei ou por natureza de exercício local exclusivo
AMRPB - Associação de Municípios da Região Planalto Beirão	AGUIAR DA BEIRA; CARREGAL DO SAL; CASTRO DAIRE; GOUVEIA; MANGUALDE; MORTÁGUA; NELAS; OLIVEIRA DE FRADES; OLIVEIRA DO HOSPITAL; PENALVA DO CASTELO; SANTA COMBA DÃO; SÃO PEDRO DO SUL; SÁTÃO; SEIA; TÁBUA; TONDELA; VILA NOVA DE PAIVA; VISEU; VOUZELA;	Gestão do sistema integrado de gestão de resíduos sólidos urbanos
AMRS - Associação Municípios da Região de Setúbal	ALCÁÇER DO SAL; ALCOCHETE; ALMADA; BARREIRO; GRÂNDOLA; MOITA; MONTIJO; PALMELA; SANTIAGO DO CACÉM; SEIXAL; SESIMBRA; SETÚBAL;	Coordenação e promoção de estudos, projectos, planos e ou acções nos domínios da cultura e património, ambiente e recursos naturais, sociedade da informação de Setúbal, formação e modernização administrativa e acessibilidade e mobilidades dos cidadãos



AMTAD - Associação de Municípios de Trás- os-Montes e Alto Douro	BOTICAS; CHAVES; CINFÃES; RESENDE; TAROUCA; VILA FLOR;	
AMTFNT - Associação de Municípios da Terra Fria do Nordeste Transmontano	BRAGANÇA; MIRANDA DO DOURO; MOGADOURO; VIMIOSO; VINHAIS;	Promoção do desenvolvimento equilibrado dos municípios
AMTQT - Associação de Municípios da Terra Quente Transmontana	ALFÂNDEGA DA FÉ; CARRAZEDA DE ANSIÃES; MACEDO DE CAVALEIROS; MIRANDELA; VILA FLOR;	Promoção do desenvolvimento equilibrado dos municípios
AMTRES - Associação de Municípios de Cascais, Mafra, Oeiras e Sintra para o Tratamento de Resíduos Sólidos	CASCAIS; MAFRA; OEIRAS; SINTRA;	Gestão dos resíduos sólidos urbanos produzidos na área dos municípios associados
AMVDS - Associação de Municípios do Vale do Douro Sul	ARMAMAR; CINFÃES; LAMEGO; MOIMENTA DA BEIRA; PENEDONO; RESENDE; SÃO JOÃO DA MADEIRA; SERNANCELHE; TABUAÇO; TAROUCA;	Execução do sistema integrado de resíduos sólidos urbanos; execução de trabalhos de cartografia e de outras intervenções de interesse inter e supramunicipal
APMCH - Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico	ABRANTES; ALCOCHETE; ALENQUER; ALMADA; ALMEIDA; ALMEIRIM; ALPIARÇA; ALTER DO CHÃO; ALVITO; ANGRA DO HEROÍSMO; ARCOS DE VALDEVEZ; ARMAMAR; ARRAIOLOS; BEJA; CABECEIRAS DE BASTO; CALDAS DA RAINHA; CAMINHA; CAMPO MAIOR; CASTRO MARIM; CHAVES; COIMBRA; CONDEIXA-A-NOVA; CONSTÂNCIA; CRATO; ESTREMOZ; ÉVORA; FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO; FIGUEIRÓ DOS VINHOS; FORNOS DE ALGODRES; GÓIS; GONDOMAR; GRÂNDOLA; GUARDA; GUIMARÃES; LAMEGO; LOURES; LOUSÃ; MACHICO; MARINHA GRANDE; MATOSINHOS; MIRANDELA; MOIMENTA DA BEIRA; MOITA; MONFORTE; MONTEMOR-O-NOVO; MONTEMOR-O-VELHO; MONTIJO; MOURÃO; NISA; OVAR; PALMELA; PENACOVA; PENICHE; PESO DA RÉGUA; PONTE DA BARCA; PONTE DE LIMA; PORTALEGRE; PORTO; RESENDE; SABUGAL; SALVATERRA DE MAGOS; SANTARÉM; SARDOAL; SÁTÃO; SERNANCELHE; SERPA; SILVES; SINTRA; TAROUCA; TAVIRA; TORRE DE MONCORVO; TORRES NOVAS; VALENÇA; VILA DO CONDE; VILA FLOR; VILA FRANCA DE XIRA; VILA NOVA DA BARQUINHA; VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO;	Promoção, reabilitação e revitalização dos centros históricos
Associação de Municípios da Cova da Beira	ALMEIDA; BELMONTE; CELORICO DA BEIRA; FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO; FORNOS DE ALGODRES; FUNDÃO; GUARDA; MANTEIGAS; MEDA; PENAMACOR; PINHEL; SABUGAL; TRANCOSO;	Formação profissional, ambiente, conservação da natureza e recursos naturais

Associação de Municípios da Raia Pinhal	CASTELO BRANCO; IDANHA-A-NOVA; OLEIROS; PROENÇA-A-NOVA; SERTÃO; VILA VELHA DE RÓDÃO;	Recolha, tratamento e eliminação de resíduos urbanos e sensibilização ambiental
Associação de Municípios da Região de Leiria (AMLEI)	ALVAIÁZERE; ANSIÃO; BATALHA; LEIRIA; MARINHA GRANDE; OURÉM; POMBAL; PORTO DE MÓS;	Desenvolvimento regional e local integrado
Associação de Municípios da Ria de Alvor	LAGOS; PORTIMÃO;	Realização de interesses específicos dos município
Associação de Municípios das Regiões da Bairrada - Vouga	ALMEIDA; BELMONTE; CELORICO DA BEIRA; FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO; FORNOS DE ALGODRES; FUNDÃO; ÁGUEDA; ALBERGARIA-A-VELHA; ANADIA; CANTANHEDE; MEALHADA; OLIVEIRA DO BAIRRO; SEVER DO VOUGA;	Implementar acções de interesse comum
Associação de Municípios das Terras de Santa Maria	AROUCA; OLIVEIRA DE AZEMÉIS; SANTA MARIA DA FEIRA; SÃO JOÃO DA MADEIRA; VALE DE CAMBRA;	Realização de interesses específicos comuns aos Municípios que a integram
Associação de Municípios do Baixo Tâmega	AMARANTE; BAIÃO; CABECEIRAS DE BASTO; CELORICO DE BASTO; MARCO DE CANAVESES; MONDIM DE BASTO;	Realização de interesses específicos comuns aos Municípios que a integram
Associação de Municípios do Carvoeiro-Vouga	ÁGUEDA; ALBERGARIA-A-VELHA; AVEIRO; ESTARREJA; ÍLHAVO; MURTOSA;	Promoção, realização e unificação da exploração do serviço público de abastecimento de água e a execução das respectivas obras, na área dos municípios associados
Associação de Municípios do Douro Superior	FREIXO DE ESPADA À CINTA; MOGADOURO; TORRE DE MONCORVO; VILA NOVA DE FOZ CÔA;	Promoção da cooperação e desenvolvimento em toda a região do agrupamento do Vale do Douro Superior
Associação de Municípios do Enxoeiro	MÉRTOLA; SERPA;	Projecção, implementação e gestão do sistema integrado de abastecimento de água aos municípios associados.
Associação de Municípios do Vale do Cávado	AMARES; BARCELOS; ESPOSENDE; PÓVOA DE LANHOSO; TERRAS DE BOURO;	Realização de interesses específicos comuns aos Municípios que a integram
Associação de Municípios do Vale do Côa	ALMEIDA; FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO; FREIXO DE ESPADA À CINTA; MEDA; MOGADOURO; PINHEL; SABUGAL; TORRE DE MONCORVO; TRANCOSO; VILA NOVA DE FOZ CÔA;	Promoção da cooperação e do desenvolvimento do território do Vale do Côa
Associação de Municípios do Vale do Douro-Norte	ALIJO; MESÃO FRIO; MURÇA; PESO DA RÉGUA; SABROSA; SANTA MARTA DE PENAGUIÃO; VILA REAL;	Gestão de iniciativas intermunicipais com relevância para todo o território da Associação, entre outras no âmbito do tratamento de resíduos sólidos urbanos
Associação de Municípios do Vale do Minho	MELGAÇO; MONÇÃO; PAREDES DE COURA; VALENÇA; VILA NOVA DE CERVEIRA	

Associação de Municípios Loulé/Faro	FARO; LOULÉ;	Realização de interesses específicos comuns aos municípios que a integram
Associação de Municípios Natureza e Tejo	CASTELO BRANCO; CASTELO DE VIDE; GAVIÃO; IDANHA-A-NOVA; MAÇÃO; MARVÃO; NISA; OLEIROS; PORTALEGRE; PROENÇA-A-NOVA; VILA VELHA DE RÓDÃO	Promoção e valorização turística dos municípios
Associação de Municípios Rede Portuguesa Cidades Saudáveis	CASTELO BRANCO; CASTELO DE VIDE; GAVIÃO; IDANHA-A-NOVA; MAÇÃO; MARVÃO; NISA; OLEIROS; PORTALEGRE; PROENÇA-A-NOVA; VILA VELHA DE RÓDÃO;	Promoção de políticas locais de saúde
Associação Intermunicipal Alo - Digital	AMADORA; LOURES; ODIVELAS; VILA FRANCA DE XIRA;	Definição e operacionalização do projecto Alo-Digital
Associação Intermunicipal de Água da Região de Setúbal	ALCOCHETE; ALMADA; BARREIRO; MOITA; PALMELA; SEIXAL; SESIMBRA; SETÚBAL;	Realização de interesses específicos comuns aos municípios
Comunidade Urbana do Vale-e-Mar (Valimar)	ESPOSENDE; ARCOS DE VALDEVEZ; CAMINHA; PONTE DA BARCA; PONTE DE LIMA; VIANA DO CASTELO;	
Grande Área Metropolitana do Minho	AMARES; BARCELOS; BRAGA; CABECEIRAS DE BASTO; FAFE; GUIMARÃES; PÓVOA DE LANHOSO; TERRAS DE BOURO; VIEIRA DO MINHO; VILA NOVA DE FAMALICÃO; VILA VERDE; VIZELA;	Articulação dos investimentos municipais de interesse supramunicipal, assumindo-se num espaço de elevado potencial estratégico, resultante da convergência dos seus recursos endógenos, localização e dinâmica dos tecidos empresarial, institucional e educativo.
IPM - Iluminação Pública da Madeira - Associação de Municípios	CALHETA; CÂMARA DE LOBOS; FUNCHAL; MACHICO; PONTA DO SOL; PORTO MONIZ; PORTO SANTO; RIBEIRA BRAVA; SANTA CRUZ; SANTANA; SÃO VICENTE;	Promoção da cooperação intermunicipal em matéria de abastecimento de iluminação pública
LIPOR – Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto	ESPINHO; GONDOMAR; MAIA; MATOSINHOS; PORTO; PÓVOA DO VARZIM; VALONGO; VILA DO CONDE	gestão, valorização e tratamento dos Resíduos Sólidos Urbanos
Quadrilátero Urbano - Associação de Municípios de Fins Específicos	BARCELOS; BRAGA; GUIMARÃES; VILA NOVA DE FAMALICÃO;	Implementação do Programa Estratégico de Cooperação. Execução dos projectos nele previstos no âmbito do projecto "Quadrilátero Urbano para a competitividade, a inovação e a internacionalização
Terras do Infante - Associação de Municípios	ALJEZUR; LAGOS; VILA DO BISPO;	Realização de interesses específicos comuns aos municípios

VALSOUSA- Associação de Municípios do Vale do Sousa	CASTELO DE PAIVA; FELGUEIRAS; LOUSADA; PAÇOS DE FERREIRA; PAREDES; PENAFIEL;	Desenvolvimento integrado e sustentado de toda a região do Vale do Sousa.
--	---	---

**Fonte:** Direcção-Geral das Autarquias Locais; Instituto Nacional de Estatística

## Anexo 24

### As empresas inter e multimunicipais, Portugal

Designação	Associações de Municípios	Objecto	Ano Constituição/ Publicação
Aguas do Ribatejo, EIM	CIM Lezíria do Tejo	Exploração e gestão dos sistemas de abastecimento e distribuição de água para consumo público e saneamento dos Municípios no seu capital social	2007
AMBILITAL - Investimentos Ambientais no Alentejo, EIM	AMAGRA	Gestão do sistema integrado de recolha, tratamento e valorização dos resíduos sólidos urbanos da área territorial da associação AMAGRA	2001
AMBISOUSA - Empresa Intermunicipal de Tratamento e Gestão de Resíduos Sólidos, EIM	AM Valsousa	Tratamento dos resíduos sólidos urbanos na área geográfica dos municípios que integram a associação	2002
ASTAQ Técnica, EIM	AM Ferreira do Zêzere, Tomar e Ourém	Projectos de Engenharia e Arquitectura e consultoria técnica	2009
DOURONORTE AMBIENTE - Empresa Intermunicipal de Gestão Ambiental do Vale do Douro-Norte, EIM	AM Vale do Douro Norte	Gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos	2007
ECOBEIRÃO - Sociedade de Tratamento de Resíduos do Planalto Beirão, SA	AM da Região do Planalto Beirão	Gestão do sistema integrado dos resíduos sólidos urbanos	1996
ECOLEZIRIA - Empresa Intermunicipal para o Tratamento de Resíduos Sólidos, EIM	RESIURB, Almeirim, Alpiarça, Benavente, Cartaxo, Coruche	Gestão de sistema de recolha selectiva dos materiais destinados à reciclagem	2005
EHATB - Empreendimentos Hidroeléctricos do Alto Tâmega e Barroso, EIM	AM Alto Tâmega	Produção de energia eléctrica e outras	1989
EIMRAM - Empresa Intermunicipal da Região Autónoma da Madeira, EEIM	AMRAM	Promoção, representação, valorização na Região Autónoma da Madeira dos interesses autárquicos que não sejam por lei ou por natureza de exercício local exclusivo	1985

EIRSU - Empresa Intermunicipal de Recolha de Resíduos Sólidos Urbanos da Ilha de S. Miguel, EIM	Ribeira Grande, Lagoa e Vila Franca do Campo	Gestão do sistema integrado dos resíduos sólidos urbanos	2010
Empresa de Concepção, Execução e Gestão do Parque das Cidades de Loulé/Faro, EEIM	AM Loulé e Faro	Promoção, planeamento, execução, exploração, fiscalização e gestão do Parque das Cidades	2004
GESAMB - Gestão Ambiental e de Resíduos, EIM	AM do Distrito de Évora	Gestão e exploração do sistema intermunicipal de valorização e tratamento de resíduos sólidos urbanos do Distrito de Évora	2004
Gráfica da AMDB, EIM	AM do Distrito de Beja	Preparação da impressão e de produtos para os média	2008
LEMO - Laboratório de Ensaios de Materiais de Obras, EIM, SA	Oeiras e Cascais	Promoção da garantia da qualidade dos materiais e processos construtivos para construção civil	2003
MINHOCOM - Gestão de Infra-estruturas de Telecomunicações, EIM	CIM Vale do Minho	Construir e explorar uma Rede de Nova Geração (RNG) na região do Minho, apoiada num "core" de fibra óptica e em soluções de acesso também de Nova Geração	2009
MUNICÍPIA, SA - Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação, SA		Produção de cartografia, topografia e ortofotomapas; concepção e gestão de sistemas de informação geográfica; produção e comercialização de dados; desenvolvimento e gestão de projectos de internet e intranet; concepção, edição e comercialização de publicações	2000
MUSAMI - Operações Municipais do Ambiente, EIM	Ribeira Grande	Desenvolvimento de projectos na área ambiental dos municípios da Ilha de S. Miguel, nomeadamente na área dos resíduos sólidos urbanos	2006
NATURTEJO - Empresa de Turismo, EIM	Associação de Municípios Natureza e Tejo + Municípios		2008
PERM - Parque Empresarial de Recuperação de Materiais das Terras de Santa Maria, EIM	AM Terras de Santa Maria	Armazenamento e recuperação de materiais, designadamente: VFC, resíduos metálicos, resíduos eléctricos, electrónicos e afins	2009
PISOESTE - Parques de Inertes e Serviços do Oeste, EEIM	CIM Oeste	Armazenamento, recuperação e distribuição de materiais de construção	2001
REGI - Planeamento e Desenvolvimento Regional, EIM	CIM Alentejo Litoral	Gestão e desenvolvimento de estudos, projectos, programas de formação e outras actividades que visem a promoção da sociedade do conhecimento bem como o acesso universal a cidadãos e empresas	2005

RESIALENTEJO - Tratamento e Valorização de Resíduos, EIM	AMALGA	Gestão, operação e manutenção da ETAR do Parque Ambiental da AMALGA	2004
Resíduos do Nordeste, EIM	AM do Douro Superior, Terra Fria e Terra Quente do Nordeste Transmontano	Serviços de interesse geral de gestão e tratamento de resíduos sólidos urbanos dos municípios integrantes; energias renováveis	2002
SANEST - Saneamento Costa Estoril, SA (Multimunicipal)	Amadora, Cascais, Oeiras, Sintra	Tratamento e rejeição final das águas residuais urbanas	1995
SimTejo, SA (Multimunicipal)	Amadora, Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas e Vila Franca de Xira	Recolha, tratamento e rejeição de águas residuais	2001
TRATOLIXO - Tratamento de Resíduos Sólidos, EIM, SA	AMTRES	Gestão, tratamento e valorização dos resíduos sólidos urbanos dos concelhos que a integram	1990
VALICOM - Gestão de Infraestruturas de Telecomunicações, EIM	Valimar Comurb	Construir e explorar uma Rede de Nova Geração (RNG) na região	2008
VALORSUL - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos da AML (Norte), SA (Multimunicipal)	19 Municípios da Grande Lisboa e da Região Oeste	Gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos	1994
VIMÁGUA - Empresa de Água e Saneamento de Guimarães e Vizela, EIM	Guimarães e Vizela	Distribuição de água, gestão e exploração dos sistemas públicos de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e drenagem e tratamento de água residuais	2002

**Fonte:** Direcção-Geral das Autarquias Locais; Instituto Nacional de Estatística; Livro Branco do Sector Empresarial Local

## Anexo 25

### As empresas inter e multimunicipais, AML

Município	Designação	Área de actividade	Data Constituição	Participação (%)	Tipo de Empresa
Amadora	Valorsul	Resíduos	1998	4,61%	Intermunicipal
Amadora	Simtejo	Saneamento	2001	3,50%	Multimunicipal
Amadora	Sanest	Saneamento	1995	12,25%	Multimunicipal
Cascais	Tratolixo	Resíduos	1980		Intermunicipal
Cascais	Municipia	Cartografia e sistemas de informação	1999		Intermunicipal
Cascais	Sanest	Saneamento	1995	12,25%	Multimunicipal
Cascais	LEMO	Materiais de obras	2003		Intermunicipal
Lisboa	Valorsul	Resíduos	1998	17,85%	Intermunicipal
Lisboa	Simtejo	Saneamento	2001	23,50%	Multimunicipal
Loures	Valorsul	Resíduos	1998	11,51%	Intermunicipal
Loures	Simtejo	Saneamento	2001	11,50%	Multimunicipal
Mafra	Municipia	Cartografia e sistemas de informação	1999		Intermunicipal
Mafra	Simtejo	Saneamento	2001	3,50%	Multimunicipal
Odivelas	Valorsul	Resíduos	1998		Intermunicipal
Odivelas	Simtejo	Saneamento	2001	3,50%	Multimunicipal
Oeiras	Municipia	Cartografia e sistemas de informação	1999		Intermunicipal
Oeiras	Tratolixo	Resíduos	1980		Intermunicipal
Oeiras	Sanest	Saneamento	1995	12,25%	Multimunicipal
Oeiras	LEMO	Materiais de obras	2003		Intermunicipal
Sintra	Tratolixo	Resíduos	1980		Intermunicipal
Sintra	Municipia	Cartografia e sistemas de informação	1999		Intermunicipal
Sintra	Sanest	Saneamento	1995	12,25%	Multimunicipal
Vila Franca de Xira	Valorsul	Resíduos	1998	4,61%	Intermunicipal
Vila Franca de Xira	Simtejo	Saneamento	2001	4%	Multimunicipal

**Fonte:** Direcção-Geral das Autarquias Locais; Instituto Nacional de Estatística; Livro Branco do Sector Empresarial Local



## Anexo 26

### O orçamento participativo e a Agenda 21, AML

Município	Orçamento participativo	Agenda 21
Alcochete	Não	Não
Almada	Sim - Outro tipo	Sim - Outro tipo
Amadora	Sim	Sim
Barreiro	Não	Não
Cascais	Sim	Sim
Lisboa	Sim	Sim
Loures	Não	Sim
Mafra	Não	Não
Moita	Não	Não
Montijo	Não	Não
Odivelas	Sim	Sim
Oeiras	Não	Sim
Palmela	Sim	Não
Seixal	Não	Não
Sesimbra	Sim	Não
Setúbal	Não	Não
Sintra	Não	Não
Vila Franca de Xira	Sim	Sim

**Fonte:** [www.op-portugal.org](http://www.op-portugal.org); [www.agenda21local.info](http://www.agenda21local.info)